

România
Consiliul Fiscal

Raport anual

2020

Notă:

Raportul anual pe anul 2020 a fost aprobat de Președintele Consiliului Fiscal, conform prevederilor art. 56, alin (2), lit. d) din Legea nr. 69/2010, în urma însușirii acestuia de către membrii Consiliului prin vot, în ședința din data de 28 iunie 2021.

Reproducerea publicației este interzisă, iar utilizarea datelor în diferite lucrări este permisă numai cu indicarea sursei.

Consiliul Fiscal, Casa Academiei Române, Calea 13 Septembrie nr. 13, Sector 5, București
tel./fax. 0213184826
website: <http://www.consiliulfiscal.ro>

Versiune tipărită: ISSN 2344-6811
 ISSN-L 2344-6811
Versiune *online*: ISSN 2344-682X
 ISSN-L 2344-6811

Lista abrevierilor

ANAF	Agenția Națională de Administrare Fiscală
BERD	Banca Europeană pentru Reconstrucție și Dezvoltare
BGC	Bugetul General Consolidat
BM	Banca Mondială
BNR	Banca Națională a României
CAS	Contribuții de asigurări sociale
CE	Comisia Europeană
CF	Consiliul Fiscal
CNSP	Comisia Națională de Strategie și Prognoză
DESI	Indicele economiei și societății digitale
ECE	Europa Centrală și de Est
ESA 2010	Sistemul European de Conturi Naționale și Regionale 2010
ESA 95	Sistemul European de Conturi 95
FC	Fondul de Coeziune
FEADR	Fondul European pentru Agricultură și Dezvoltare Rurală
FEDR	Fondul European pentru Dezvoltare Regională
FEGA	Fondul European de Garantare Agricolă
FEPAM	Fondul European pentru Pescuit și Afaceri Maritime
FESI	Fonduri Europene Structurale și de Investiții
FMI	Fondul Monetar Internațional
FRB	Fondul de Rezervă Bugetară
FSE	Fondul Social European
HG	Hotărâre de Guvern
IAPC	Indicele armonizat al prețurilor de consum
ICG	Indicele Competitivității Globale
IFSLSG	Instituții fără scop lucrativ aflate în serviciul gospodăriilor populației
IMM	Întreprinderi mici și mijlocii
INS	Institutul Național de Statistică
IPC	Indicele prețurilor de consum
LRFB	Legea responsabilității fiscal-bugetare nr. 69/2010
MFE	Ministerul Fondurilor Europene
MF	Ministerul Finanțelor
NSM	Statele noi membre UE
NSM ECE	Statele noi membre UE din Europa Centrală și de Est
OTM	Obiectivul pe termen mediu
OUG	Ordonanță de Urgență a Guvernului
PIB	Produsul Intern Brut
PNDL	Programul Național de Dezvoltare Locală

PNRR	Programul Național de Redresare și Reziliență
POAD	Programul Operațional Ajutorarea Persoanelor Dezavantajate
POPAM	Programul Operațional pentru Pescuit și Afaceri Maritime
pp	Puncte procentuale
PSC	Pactul de stabilitate și creștere
SFB	Strategia fiscal-bugetară
TSCG	Tratatul privind Stabilitatea, Coordonarea și Guvernanța în cadrul Uniunii Economice și Monetare (Compactul fiscal)
TVA	Taxa pe valoarea adăugată
UE	Uniunea Europeană

CUPRINS

I. Sinteza	9
II. Evoluții macroeconomice în anul 2020	19
III. Politica fiscal-bugetară în anul 2020	27
III.1. Trăsături ale politicii fiscal-bugetare în anul 2020.....	27
III.2. Evaluarea obiectivelor, țintelor și indicatorilor bugetari.....	29
III.3. Soldul bugetar structural în România	46
III.4. Veniturile bugetare	49
III.4.1. TVA și accize	51
III.4.2. Impozite directe	57
III.4.3. Contribuții de asigurări sociale	63
III.5. Cheltuielile bugetare.....	68
III.5.1. Cheltuieli de personal și de asistență socială.....	71
III.5.2. Cheltuieli cu bunuri și servicii	82
III.5.3. Cheltuieli de investiții publice.....	84
III.5.4. Fondul de rezervă bugetară și fondul de intervenție la dispoziția Guvernului.....	91
III.6. Datoria publică.....	97
IV. Absorbția fondurilor europene	105
V. Sustenabilitatea finanțelor publice	114
V.1. Arieratele bugetului general consolidat	114
V.2. Colectarea taxelor în România - comparații internaționale.....	116
V.3. Cheltuielile publice – structură și sustenabilitate	123
VI. Anul 2021 – Perspective macroeconomice și fiscal – bugetare	129
VI.1. Cadrul macroeconomic.....	129
VI.2. Cadrul fiscal-bugetar.....	133
Bibliografie	139
Anexa 1 - Situația sumelor alocate din fondul de rezervă bugetară și fondul de intervenție la dispoziția Guvernului în anul 2020	142
Anexa 2 - Glosar de termeni	149

Lista tabelelor

Tabelul 1: Principalii indicatori macroeconomici în 2020 (prognoză SFB versus realizări).....	26
Tabelul 2: Plafoane nominale ale soldului BGC, cheltuielilor totale și ale cheltuielilor de personal.....	34
Tabelul 3: Evoluția principalelor agregate bugetare în anul 2020 (mld. lei).....	41
Tabelul 4: Evoluția veniturilor și cheltuielilor bugetare în standarde <i>cash</i> (% din PIB).....	43
Tabelul 5: Evoluția veniturilor și cheltuielilor bugetare în standarde ESA 2010, % PIB.....	44
Tabelul 6: Eficiența taxării - TVA.....	54
Tabelul 7: Eficiența taxării – impozitul pe profit.....	59
Tabelul 8: Eficiența taxării – impozitul pe venit.....	63
Tabelul 9: Contribuții de asigurări sociale (mil. lei).....	65
Tabelul 10: Eficiența taxării – contribuții de asigurări sociale.....	67
Tabelul 11: Titluri executorii emise/plătite în contul hotărârilor judecătorești privind plata unor diferențe salariale pentru unele categorii de bugetari, mil. lei.....	72
Tabelul 12: Previțiunile CE privind principalii indicatori care afectează dinamica datoriei publice naționale – Toamna 2020 versus Primăvara 2021.....	101
Tabelul 13: Comparație între alocările perioadelor 2007-2013 și 2014-2020 (mld. euro).....	106
Tabelul 14: Situația absorbției fondurilor structurale pe programe operaționale pentru perioada de programare 2014-2020 (mil. euro).....	108
Tabelul 15: Absorbția fondurilor structurale pentru perioada de programare 2014-2020.....	109
Tabelul 16: Evoluția trimestrială a plăților restante (0-360 zile) ale BGC în anul 2020 (mil. lei).....	115

Lista graficelor

Graficul 1: Evoluția prognozelor de creștere economică pentru anul 2020.....	19
Graficul 2: Contribuții la creșterea reală a PIB.....	20
Graficul 3: Evoluția PIB real, a cererii interne și a soldului contului curent în perioada 2005-2020.....	23
Graficul 4: Deficitul structural, impulsul fiscal și excesul de cerere.....	47
Graficul 5: Venituri din TVA în anul 2020 (mld. lei).....	51

Graficul 6: Evoluția cotei implicite de impozitare și a indicelui de eficiență a colectării aferente TVA în România.....	53
Graficul 7: Venituri din accize în anul 2020 (mld. lei).....	55
Graficul 8: Venituri din impozitul pe profit în anul 2020 (mld. lei)	57
Graficul 9: Evoluția cotei implicite de impozitare și a indicelui de eficiență a colectării aferente impozitului pe profit în România.....	58
Graficul 10: Venituri din impozitul pe venit în anul 2020 (mld. lei)	60
Graficul 11: Evoluția cotei implicite de impozitare și a indicelui de eficiență a colectării aferente impozitului pe venit în România.....	62
Graficul 12: Venituri din contribuții de asigurări sociale în anul 2020 (mld. lei)	64
Graficul 13: Evoluția cotei implicite de impozitare și a indicelui de eficiență a colectării aferente CAS în România.....	66
Graficul 14: Evoluția trimestrială a veniturilor BGC în anul 2020 (mld. lei)	69
Graficul 15: Evoluția trimestrială a cheltuielilor BGC în anul 2020 (mld. lei).....	69
Graficul 16: Cheltuieli de personal în anul 2020 (mld. lei)	71
Graficul 17: Câștigul mediu brut în sectorul privat și public în perioada 2007-2020 (lei/lună).....	73
Graficul 18: Evoluția numărului de personal în sectorul bugetar în perioada 2005-2020.....	74
Graficul 19: Ponderea cheltuielilor cu salariile în total venituri bugetare în țările din UE27	75
Graficul 20: Asistența socială în anul 2020 (mld. lei)	76
Graficul 21: Evoluția veniturilor și cheltuielilor bugetului de asigurări sociale de stat (mld. lei)	77
Graficul 22: Evoluția numărului de pensionari versus numărul de salariați (mii persoane).....	78
Graficul 23: Evoluția pensiei medii (lei) în perioada 2001-2020	80
Graficul 24: Ponderea cheltuielilor cu asistența socială în total venituri bugetare în țările din UE27	81
Graficul 25: Cheltuieli cu bunuri și servicii în anul 2020 (mld. lei)	82
Graficul 26: Evoluția cheltuielilor de investiții în perioada 2009 - 2020 (mil. lei și % din PIB).....	85
Graficul 27: Cheltuieli de capital în anul 2020 (mld. lei)	86
Graficul 28: Proiecte cu finanțare din fonduri externe nerambursabile post-aderare în anul 2020 (mld. lei).....	88

Graficul 29: Cheltuieli aferente programelor cu finanțare rambursabilă în anul 2020 (mld. lei).....	88
Graficul 30: Total alocări din fondul de rezervă la dispoziția Guvernului (mld. lei).....	93
Graficul 31: Număr hotărâri de Guvern privind alocările din fondul de rezervă	94
Graficul 32: Beneficiarii alocărilor din fondul de rezervă (% din total alocări)	95
Graficul 33: Curba randamentelor titlurilor de stat în lei în perioada 2014-2020.....	98
Graficul 34: Contribuții la modificarea ponderii datoriei publice în PIB în perioada 2020-2024	102
Graficul 35: Scenarii de evoluție a datoriei publice (% din PIB)	103
Graficul 36: Evoluția ratei de absorbție a fondurilor europene: România versus media UE, 2015 – martie 2021 (exercițiul financiar 2014-2020)	110
Graficul 37: Veniturile bugetare și veniturile fiscale în anul 2020 (% din PIB, ESA 2010).....	116
Graficul 38: Indicele compozit DESI pentru anul 2019.....	120
Graficul 39: Venituri din TVA în anul 2020 comparativ cu anul anterior (% din PIB).....	121
Graficul 40: Venituri din contribuții sociale în anul 2020 (% din PIB)	123
Graficul 41: Evoluția ponderii cheltuielilor cu asistența socială și salarii în total venituri bugetare (standarde ESA 2010, %)	124
Graficul 42: Ponderea cheltuielilor cu salariile și asistența socială (inclusiv pensii) în total venituri bugetare în UE28 și ECE în perioada 2005-2020	125
Graficul 43: Deficitul bugetelor de asigurări sociale (pensii, șomaj și sănătate) și deficitul bugetar total – ESA 2010 (% din PIB).....	126
Graficul 44: Calitatea infrastructurii de transport.....	127
Graficul 45: Ponderea cheltuielilor cu investițiile în PIB și în total venituri bugetare	128
Graficul 46: Evoluția prognozelor de creștere economică în România pentru anul 2021	131

I. Sintează

Consiliul Fiscal (CF) este o autoritate independentă, înființată în baza Legii responsabilității fiscal-bugetare nr. 69/2010 (LRFB), care sprijină activitatea Guvernului și a Parlamentului în procesul de elaborare și derulare a politicilor fiscal-bugetare și promovează transparența și sustenabilitatea finanțelor publice.

În conformitate cu LRFB, CF are printre atribuții publicarea unui raport anual care să analizeze derularea politicii fiscal-bugetare din anul precedent față de cea aprobată prin strategia fiscal-bugetară (SFB) și bugetul anual, să evalueze tendințele macroeconomice și bugetare cuprinse în SFB și în bugetul anual, precum și obiectivele, țintele și indicatorii stabiliți prin SFB și prin bugetul anual.

Activitatea economică din România a fost sever afectată de pandemia COVID-19, înregistrându-se în anul 2020 o contracție de 3,9% în termeni reali. Declinul economic a fost cauzat în principal de reducerea consumului populației și de contribuția negativă a exportului net, contrabalansate parțial de evoluția pozitivă a formării brute de capital fix și a consumului guvernamental. Anul 2020 a fost caracterizat de o evoluție descendentă a inflației și de o majorare a deficitului de cont curent care a atins nivelul de 5,2% din PIB la finalul anului. Astfel, media deficitelor externe înregistrate în ultimii 3 ani a depășit pragul de alertă de 4% stabilit de Tabloul de bord european. Economia românească este caracterizată de un nivel înalt al deficitelor gemene care implică provocări importante pentru stabilitatea economică a țării.

În anul 2020 activitatea economică din România a fost sever afectată de pandemia COVID-19, produsul intern brut (PIB) înregistrând o contracție de 3,9% în termeni reali, față de o creștere de 4,1% în anul precedent. Pe latura cererii, formarea brută de capital fix (+1,5 pp) și consumul guvernamental (+0,4 pp) sunt singurii factori care au avut o contribuție pozitivă la modificarea PIB real. Cheltuielile pentru consumul final al gospodăriilor populației, principalul motor al creșterii în majoritatea anilor anteriori, au exercitat cea mai importantă contribuție negativă (-3,2 pp) pe fondul restricțiilor impuse pentru combaterea pandemiei. Tot contribuții negative au avut și exportul net (-1,6 pp), în condițiile perturbării lanțurilor de aprovizionare globală, precum și variația stocurilor (-0,9 pp). Din perspectiva ofertei, declinul PIB a fost determinat de aproape toate ramurile economiei naționale, și în special de industrie (-1,9 pp), fiind însă de remarcat evoluțiile pozitive din construcții, respectiv, informații și comunicații.

Anul 2020 a fost caracterizat de rate ale inflației mai reduse față de valorile consemnate în 2019, acestea având o evoluție preponderent descendentă pe parcursul anului. La sfârșitul lunii decembrie 2020 rata inflației a înregistrat valoarea de 2,06% (față de 4,04% la finele anului 2019), în timp ce avansul prețurilor la nivelul întregii economii, măsurat prin deflatorul PIB, s-a situat la un nivel de 3,6%. Deficitul de cont curent și-a continuat trendul ascendent, majorându-se de la 4,9% în 2019 la 5,2% în 2020, cu menținerea la nivelul anului anterior (circa 70%) a acoperirii sale prin fluxuri non-generatoare de datorie (soldul participațiilor la capital aferente investițiilor străine directe, inclusiv profitul reinvestit și cel al fondurilor europene de natura transferurilor de

capital). Trebuie menționat că media deficitelor de cont curent înregistrate în ultimii 3 ani este de 4,8% din PIB, fiind depășit pragul de alertă de 4% stabilit de Tabloul de bord european, ceea ce evidențiază un dezechilibru macroeconomic extern și o vulnerabilitate ridicată în fața șocurilor. Economia românească este caracterizată de un nivel înalt al deficitelor gemene care implică provocări importante pentru stabilitatea economică a țării.

Piața muncii nu a fost sever afectată de impactul pandemiei datorită măsurilor de sprijin, numărul mediu de salariați diminuându-se cu 1,4% față de anul anterior, ceea ce corespunde unei creșteri cu 1,1 pp a ratei șomajului până la nivelul de 5%. Câștigul salarial mediu brut a continuat evoluțiile ascendente din anii anteriori, înregistrând un avans de 6,4% față de anul 2019.

Dinamica creditului neguvernamental s-a menținut pe o traiectorie ascendentă, înregistrând o creștere de 3,4% în termeni reali comparativ cu anul precedent, pe seama majorării volumului creditelor acordate în lei. Piața muncii nu a fost afectată sever de impactul pandemiei datorită măsurilor de sprijin guvernamental, numărul mediu de salariați diminuându-se ușor până la 5,1 mil. de persoane (-1,4% față de anul 2019) și pe fondul adaptării progresive a firmelor și a populației la măsurile impuse de pandemie. Astfel, rata șomajului BIM a crescut cu 1,1 pp până la nivelul de 5%. Câștigul salarial mediu brut pe ansamblul economiei a fost de 5.164 lei, reprezentând o creștere de 6,4% față de anul 2019. În consecință, câștigul salarial mediu net a avansat cu 6,8% față de anul precedent, iar câștigul salarial real a înregistrat o creștere cu 4%, în condițiile unei inflații medii anuale de 2,6%.

În martie 2020, pe baza rezultatelor execuției bugetare pe anul 2019, a fost declanșată procedura de deficit excesiv de către CE.

Bugetul general consolidat pentru anul 2020 (elaborat în decembrie 2019) a fost fundamentat pe un scenariu macroeconomic bazat pe o creștere a PIB real de 4,1%, cu o țintă de deficit bugetar *cash* și ESA de 3,6% din PIB, menținând caracterul expansionist al politicii fiscal-bugetare, în condițiile unui risc iminent de intrare în *Procedura de deficit excesiv* (PDE). În 4 martie 2020, pe baza realizării în anul 2019 a unui deficit în termeni ESA 2010 de peste 3,8% din PIB, CE a notificat România privind declanșarea PDE și a recomandat corectarea deficitului bugetar până cel târziu în anul 2022. În aprilie, în contextul declarării pandemiei COVID-19, deși regulile fiscale la nivel european au fost suspendate, decizia a fost menținută, aplicându-se însă „clauza generală derogatorie” de la prevederile PSC pentru perioada 2020-2021, cu amendamentul că *ajustarea deficitului către un nivel sustenabil trebuie să rămână un obiectiv prioritar al politicii fiscal-bugetare în această perioadă*. Rezultatele execuției bugetare în anul 2020 au fost puternic afectate de impactul pandemiei, deficitul bugetar în termeni *cash* situându-se la 9,7%, respectiv, la 9,2% din PIB în termeni ESA 2010, în condițiile unei nerealizări masive a veniturilor estimate inițial, pe

Pe fondul situației excepționale generate de pandemia COVID-19, măsurile fiscal-bugetare privind combaterea efectelor acesteia au condus la majorarea deficitului bugetar și la adâncirea suplimentară a deficitului structural.

Nivelurile foarte înalte ale deficitului bugetar reclamă o corecție care să conducă pe termen mediu la diminuarea acestuia, asigurând o traiectorie

sustenabilă a politicii fiscale și bugetare.

fondul înrăutățirii indicatorilor macroeconomici și al apelării la facilitatea de amânare la plată a obligațiilor bugetare de către agenții economici, simultan cu majorarea cheltuielilor bugetare în vederea finanțării măsurilor pentru combaterea efectelor sociale și economice generate de pandemie. Deficitul structural s-a deteriorat semnificativ, atingând 7,5% din PIB potențial, potrivit estimării CE, cu 2,8 pp peste valoarea din anul anterior, adâncind devierea de la obiectivul pe termen mediu.

Cheltuielile de investiții și-au consolidat în anul 2020 trendul ascendent, înregistrând un nivel de 5% din PIB, pe fondul unui revirement investițional care a contribuit semnificativ la atenuarea scăderii economice. Consiliul Fiscal apreciază că, printr-o bună utilizare a fondurilor europene puse la dispoziția României, se poate susține consolidarea acestui trend investițional în următorii ani.

În anul 2020, cheltuielile de investiții și-au continuat trendul ascendent manifestat începând cu anul 2018, execuția cheltuielilor de investiții ca procent din PIB, atingând un nivel de 5% din PIB, în creștere față de anul anterior cu 0,9 pp. De notat că, în contextul unor incertitudini extrem de ridicate generate de evoluția pandemiei și a închiderii activității în unele sectoare economice în prima parte a anului, prin suplimentarea cheltuielilor de investiții din fonduri interne, evoluția pozitivă a acestui agregat bugetar a contribuit la atenuarea scăderii economice din anul 2020. Realizarea unei absorbții mult mai bune a fondurilor europene din exercițiul financiar 2014-2020, a celor din următorul exercițiu 2021-2027 și atragerea de resurse suplimentare oferite prin facilitatea mecanismului de redresare și reziliență, constituie premise pentru ca trendul investițional să se consolideze semnificativ în perioada următoare.

Consiliul Fiscal pledează pentru accelerarea eforturilor privind implementarea măsurilor de reformă în domeniul investițiilor publice pentru a profita pe deplin de oportunitatea extraordinară privind utilizarea unui volum însemnat de fonduri europene.

Având în vedere înregistrarea unor progrese limitate privind reforma în domeniul managementului investițiilor publice, Consiliul Fiscal pledează pentru creșterea transparenței și o mai bună priorizare a investițiilor publice, eficientizarea procesului de alocare și cheltuire a banilor publici, creșterea investițiilor în cercetare, dezvoltare și inovare, în infrastructura fizică și cea digitală. În acest sens, *Planul Național de Redresare și Reziliență* elaborat în acord cu prioritățile investiționale cheie ale României va susține consolidarea investițiilor publice prin posibilitatea accesării unor fonduri europene de peste 60 mld. euro¹. Este de subliniat însă că, din acest volum de resurse, trebuie scăzută contribuția României la bugetul UE ce corespunde acestei perioade².

¹ Din acestea, 29,2 mld. euro prin Mecanismul de Redresare și Reziliență, 30,3 mld. euro prin Cadrul Financiar Multianual 2021-2027, exclusiv fondurile pentru agricultură care înseamnă circa 20,8 mld. euro.

² Inclusiv contribuția suplimentară la bugetul UE legată de mecanismul european de redresare și reziliență.

În anul 2020 , indicele de eficiență a colectării a înregistrat un nivel de 0,85 pentru impozitele directe plătite de populație (față de 0,78 în 2019), de 0,20 pentru impozitele directe plătite de întreprinderi (față de 0,26 în 2019), de 0,71 în cazul TVA (față de 0,69 în 2019), respectiv, s-a menținut la valoarea de 0,76 în cazul contribuțiilor de asigurări sociale. În contextul volumului semnificativ al obligațiilor amânate la plată de către agenții economici, datele au un caracter provizoriu, iar valorile indicelui de eficiență a colectării trebuie tratate cu prudență.

România are un nivel foarte scăzut al veniturilor bugetare și al veniturilor fiscale raportate la PIB, clasându-se pe penultimul loc din UE în anul 2020, similar anilor 2016-2019.

Privind eficiența și simplificarea aparatului administrativ de colectare a taxelor, reforma inițiată în România în acest domeniu pare să stagneze, cu rezultate nesatisfăcătoare din perspectiva încasărilor bugetare raportată la necesitatea de relansare economică post-

Indicele de eficiență a colectării impozitelor directe plătite de populație a înregistrat în anul 2020 un nivel de 0,85 comparativ cu 0,78 în 2019. Indicele de eficiență a colectării impozitelor directe plătite de întreprinderi a consemnat în anul 2020 un nivel de 0,20 față de 0,26 în 2019. Analiza structurii încasărilor aferente acestui agregat bugetar a indicat un declin amplu al impozitului pe profit plătit de băncile comerciale. Totodată, trebuie menționat că, în contextul volumului semnificativ al obligațiilor amânate la plată de către agenții economici, estimările privind aceste categorii de impozite (conform metodologiei ESA) au un caracter provizoriu, iar rezultatele trebuie tratate cu prudență.

În cazul încasărilor din TVA, indicele de eficiență a colectării a înregistrat un nivel de 0,71 în anul 2020, comparativ cu 0,69 în 2019. În ceea ce privește încasările din contribuții de asigurări sociale, indicele de eficiență a colectării s-a menținut la valoarea de 0,76 atât în 2019, cât și în 2020.

România a înregistrat în anul 2020, potrivit metodologiei ESA 2010, un nivel al veniturilor bugetare raportate la PIB de 33,0% (cu 13,1 pp sub media europeană), printre cele mai mici din UE27, fiind urmată doar de Irlanda. Nivelul veniturilor fiscale (impozite și contribuții sociale) a fost de 27,1% din PIB, situându-se tot pe penultimul loc, cu un ecart de 14 pp față de media UE27. Ponderea veniturilor fiscale în PIB pentru România este semnificativ sub cea înregistrată de: Ungaria (36,3%), Slovenia (37,7%), Polonia (36,7%) și Republica Cehă (36,1%). Această situație este și rezultatul relaxării fiscale de amploare care s-a concretizat în reducerea ponderii veniturilor bugetare în PIB cu 2,4 pp în anul 2020 comparativ cu anul 2015, și a veniturilor fiscale cu 0,9 pp din PIB, în timp ce, pe ansamblul UE27 ponderea acestora s-a majorat cu 0,3, respectiv, cu 0,6 pp din PIB.

Poziționarea României la coada clasamentului din perspectiva colectării veniturilor bugetare ca pondere în PIB din ultimii 5 ani este și efectul unui aparat de administrare fiscală insuficient modernizat, reformele inițiate în acest sens realizându-se într-un ritm lent, sau fiind anulate, cum este cazul *Proiectului de modernizare a administrației fiscale* (inițiat în anul 2013 și la care s-a renunțat în 2019, program similar celui finalizat în Bulgaria în perioada 2002-2008 cu rezultate foarte bune). Demararea în anul 2019 a programului *Consolidarea capacității ANAF de a susține*

pandemie și la obligația reducerii deficitului bugetar, urmare a plasării țării noastre în PDE în anul 2020.

Consiliul Fiscal apreciază că sunt necesare eforturi susținute în direcția amplificării investițiilor în infrastructura administrației fiscale și, mai ales în tehnologia digitală.

Privind fondul de rezervă bugetară la dispoziția guvernului, în anul 2020 se constată o deteriorare semnificativă a cadrului său de utilizare, atât din perspectiva totalului cheltuielilor angajate în anul 2020, cât și din cea a numărului hotărârilor de Guvern adoptate în vederea alocării unor sume din acest fond. Suma totală a cheltuielilor angajate în 2020 a reprezentat maximul perioadei analizate (2007-2020).

Consiliul Fiscal apreciază că se impune amendarea legislației care reglementează modul de utilizare a fondului de rezervă.

Începând cu anul 2016, aplicarea unor majorări discreționare de cheltuieli permanente, a determinat o rigidizare tot mai accentuată a structurii cheltuielilor bugetare.

inițiativele de modernizare, ce vizează introducerea de servicii publice electronice orientate către mediul de afaceri, respectiv, lansarea în martie 2021 a *Strategiei digitale 2021-2024*, pot relansa o reformă reală a administrației fiscale. De notat că, din perspectiva *indicelui economiei și societății digitale*, conform Raportului elaborat de CE în anul 2020, România se situa în anul 2019 pe locul 26 în UE28. Consiliul Fiscal apreciază că sunt necesare eforturi susținute în direcția amplificării investițiilor în infrastructura administrației fiscale și, mai ales în cea digitală - care au potențialul de a îmbunătăți funcționarea instituțiilor publice, cu efect asupra creșterii veniturilor fiscale.

Deteriorarea cadrului de utilizare a fondului de rezervă apare atât din perspectiva totalului cheltuielilor angajate în anul 2020, cât și din cea a numărului hotărârilor de Guvern adoptate în vederea alocării unor sume din acest fond. Excluzând acele cheltuieli generate de efectele social-economice induse de pandemie și alte cheltuieli urgente, cea mai mare parte din fondul de rezervă bugetară a fost destinată unor cheltuieli care nu se încadrează în categoria urgente și care ar fi trebuit luate în calcul la fundamentarea bugetului de stat. Astfel, în anul 2020, au fost alocate din fondul de rezervă bugetară circa 8 mld. lei (1,9% din cheltuielile totale, respectiv, 0,8% din PIB), din care 4,6 mld. lei către administrația centrală și 3,4 mld. lei către cea locală. Comparativ cu anul precedent, alocările totale din fondul de rezervă au crescut cu 54%, transferurile către administrația centrală cu 7,8%, iar cele către autoritățile locale de 3,6 ori.

Consiliul Fiscal apreciază drept necesară amendarea legislației care reglementează modul de utilizare a fondului de rezervă, reiterând recomandarea privind specificarea explicită a cheltuielilor care pot fi angajate din fondul de rezervă împreună cu o transparență mai ridicată, inclusiv prin raportarea periodică către Parlament a modului și nivelului de utilizare a fondului de rezervă.

Începând din anul 2016, odată cu implementarea noului Cod Fiscal care a condus la o relaxare fiscală de amploare (cu efecte în reducerea veniturilor bugetare), s-a permanentizat apelarea la majorări discreționare de cheltuieli permanente, rezultând o rigidizare tot mai accentuată a structurii cheltuielilor bugetare. De notat că majorarea în ritm alert a cheltuielilor cu salariile în sectorul public a determinat ca, din anul 2018, România să ocupe primul loc

În anul 2020 cheltuielile de personal și cu asistența socială au echivalat cu 94,3% raportat la veniturile fiscale (inclusiv contribuții de asigurări). Această situație nu este sustenabilă, iar nivelul foarte ridicat al deficitului bugetar structural reclamă inițierea unui proces de corecție.

În anul 2020 datoria publică a crescut la nivelul de 47,3% din PIB. Conform evaluărilor CF privind scenariul macroeconomic din Programul de Convergență, datoria publică va continua să se majoreze până la nivelul de 54,1% în 2023, traiectoria inversându-se în 2024 când se prognozează să scadă la 53% din PIB. Într-un scenariu de scădere a deficitului bugetar, de doar 1 pp pe an, față de 1,6 pp în scenariul de bază, ponderea datoriei publice în PIB și-ar continua creșterea în intervalul 2021-2024.

Momentul acut al crizei cauzate de pandemia COVID-19 a fost depășit în majoritatea economiilor, cele mai recente prognoze pentru anul 2021 indicând o revenire a PIB real

în UE privind raportarea acestora la total venituri fiscale și bugetare. Concomitent, creșterea punctului de pensie cu 65% în perioada 2017-2020 (urmare a indexărilor discreționare), a condus la majorarea ponderii cheltuielilor de asistență socială raportate la total venituri bugetare de la 37,7% în 2017 la 40,8% în 2020.

În anul 2020 s-a atins un vârf al cheltuielilor de personal și cu asistența socială care au echivalat cu 94,3% raportat la veniturile fiscale (inclusiv contribuții de asigurări), respectiv 23,9% din PIB. Această situație nu este sustenabilă având în vedere că este localizată la nivelul categoriilor de cheltuieli permanente, necesitând adoptarea de măsuri corective.

Datoria publică, măsurată conform metodologiei europene ESA 2010, a crescut cu circa 125,7 mld. lei (+33,6%) în 2020 față de anul precedent pe fondul pandemiei COVID-19 și al programelor guvernamentale întreprinse pentru a atenua declinul economiei, iar ponderea acesteia în PIB s-a majorat semnificativ cu 12 pp de la 35,3% la 47,3%. Conform evaluărilor CF, în scenariul de bază reprezentat de datele oficiale ale CNSP și MF³, datoria publică va continua să se majoreze până la nivelul de 54,1% în 2023, traiectoria inversându-se în 2024 când se prognozează să scadă la 53% din PIB. În condițiile unui scenariu mai puțin optimist, de scădere a deficitului bugetar ca pondere în PIB, de doar 1 pp pe an, față de 1,6 pp în scenariul de bază (al MF), ponderea datoriei s-ar situa pe o traiectorie de creștere, atingând un nivel semnificativ mai mare, de circa 58% în 2024. Această evoluție ar surveni pe fondul înregistrării unui deficit bugetar care nu stabilizează datoria publică (ca pondere în PIB) în intervalul 2021-2024⁴. Atât scenariul de bază, cât și scenariile alternative comportă riscuri semnificative.

Șocul economic provocat de pandemie este unul dintre cele mai semnificative din istoria recentă, acesta având, în cazul României, particularitatea unei reveniri relativ rapide a PIB real la nivelul pre-pandemic. Momentul mai acut al crizei a fost depășit în majoritatea economiilor – atât dezvoltate, cât și emergente – și prin politici

³ Pentru rata reală de creștere economică: 5% (2021), 4,8% (2022), 5% (2023), respectiv 4,9% (2024); pentru deflatorul PIB: 3,2% (2021), 3% (2022), 2,9% (2023), respectiv 2,8% (2024); pentru cheltuielile cu dobânzile la datoria publică (pondere în PIB): 1,5% (2021), 1,5% (2022), 1,5% (2023), respectiv 1,4% (2024); pentru deficitul bugetar (pondere în PIB): 8% (2021), 6,2% (2022), 4,4% (2023), respectiv 2,9% (2024).

⁴ Un deficit bugetar mediu de circa 4% din PIB ar conduce la stabilizarea traiectoriei datoriei publice ca pondere în PIB în intervalul 2021-2024.

la nivelul economiei mondiale, respectiv, al UE27. CE și respectiv FMI anticipează pentru România o creștere economică de 5,1% și respectiv 7% în anul 2021. BNR prognozează o creștere a inflației IPC la nivelul de 4,1% la finalul anului.

În condițiile celor mai recente date disponibile, PIB nominal pe baza căruia a fost construit proiectul de buget pentru anul 2021 apare ca fiind subestimat, ceea ce ar putea conduce la înregistrarea unor venituri fiscale/bugetare mai ridicate.

Proiectul de buget pe anul 2021 și SFB 2021-2023 semnaleză o modificare de abordare a politicii fiscal-bugetare comparativ cu anii anteriori, fiind proiectată o corecție graduală a deficitelor (cash, ESA, structural) pe termen mediu, precum și o altă filozofie de construcție a bugetului public din perspectiva sustenabilității finanțelor publice. Totuși, trebuie menționat că reducerea semnificativă a deficitului cash, planificată pentru anul 2021, este sprijinită în principal de elemente cu caracter excepțional și mai

fiscale și monetare care au impulsionat activitatea economică. Cele mai recente prognoze pentru anul 2021 indică o revenire a PIB real la nivelul economiei mondiale (+6%) și la nivelul UE27 (+4,2%), reluarea creșterii economice fiind anticipată în cazul mării majorități a țărilor pentru trimestrul al doilea al acestui an.

CE anticipează pentru România o creștere economică de 5,1% în 2021 (sub estimarea FMI de +7%), factorii determinanți ai acestuia fiind consumul privat și formarea brută de capital fix. Pe de altă parte, cele mai recente proiecții ale BNR plasează rata anuală a inflației IPC la nivelul de 4,1% la finalul anului 2021. Creșterea inflației se datorează unor elemente temporare, situate în afara sferei de aplicare a politicii monetare, referitoare îndeosebi la prețurile combustibililor și bunurilor energetice împreună cu dereglări în lanțuri de aprovizionare pe plan internațional.

Cele mai recente date statistice publicate de INS sugerează un interval credibil pentru creșterea economică substanțial mai ridicat decât valoarea de 4,3% pe care a fost construit proiectul de buget pentru anul 2021. În condițiile unei proiecții prudente a deflatorului PIB, creșterea PIB nominal pentru 2021 apare ca fiind subestimată, ceea ce ar putea conduce la înregistrarea unor venituri fiscale/bugetare mai ridicate, în condițiile unei dinamici mai alerte a economiei și a unei reflectări a acestuia în colectarea unor taxe și impozite la niveluri normale din punct de vedere istoric.

Anul 2021 reprezintă o provocare importantă pentru România deoarece trebuie să dea startul unui proces amplu de consolidare fiscal-bugetară care să urmărească reducerea graduală a deficitului pe parcursul următorilor ani. Poziția finanțelor publice este complicată de nivelul ridicat al deficitului structural (7,5% din PIB potențial în anul 2020, potrivit estimării CE), astfel că cea mai mare parte a deficitului bugetar este de natură structurală și se va manifesta și în viitor. Proiectul de buget pe anul 2021 și SFB 2021-2023 semnaleză o modificare de abordare a politicii fiscal-bugetare comparativ cu anii anteriori, fiind proiectată o corecție graduală a deficitelor (cash, ESA, structural) pe termen mediu, precum și o altă filozofie de construcție a bugetului public din perspectiva sustenabilității finanțelor publice. În Opinia sa asupra acestor documente, CF a apreciat drept fezabilă atingerea țintei de deficit bugetar în anul 2021, atât potrivit metodologiei cash (7,16% din PIB), cât și europene (8,23% din PIB). Trebuie

puțin de măsuri de ajustare structurală.

Ajustarea pe termen mediu este explicată în principal de reducerea semnificativă a ponderii cheltuielilor bugetare în PIB, în timp ce ponderea veniturilor din taxe și impozite urmează a se menține relativ constantă. În acest sens, CF a atras atenția că, deși procesul de consolidare fiscal-bugetară trebuie să aibă în vedere o restructurare a cheltuielilor bugetare, este absolut necesară creșterea veniturilor fiscale.

CF apreciază, pe baza execuției bugetare din primele 4 luni ale anului, că ținta de deficit bugetar pentru anul 2021 este fezabilă, fiind posibile chiar evoluții mai favorabile decât cele avute în vedere la construcția proiectului de buget. În aceste condiții, CF recomandă ca potențialul surplus de venituri să fie utilizat pentru reducerea deficitului bugetar din

menționat că reducerea semnificativă a deficitului *cash* planificată pentru anul 2021 (circa -2,5 pp din PIB față de anul anterior) este sprijinită în principal de două elemente cu caracter excepțional: sumele preconizate să se încaseze în anul 2021 din obligațiile bugetare aferente anului 2020 amânate la plată de agenții economici și faptul că la momentul elaborării proiectului de buget se preconiza închirierea în anul 2021 a benzilor de frecvență 5G. Aceste elemente nu reprezintă însă măsuri de ajustare structurală, astfel că soldul bugetar potrivit ESA 2010 este proiectat a se îmbunătăți semnificativ mai puțin.

Ajustarea pe termen mediu proiectată de SFB 2021-2023 este explicată în principal de reducerea semnificativă a ponderii cheltuielilor bugetare în PIB, în timp ce ponderea veniturilor din taxe și impozite urmează a se menține relativ constantă. În acest sens, CF a atras atenția că, deși procesul de consolidare fiscal-bugetară trebuie să aibă în vedere o restructurare a cheltuielilor bugetare, este absolut necesară creșterea veniturilor fiscale, o ajustare efectuată numai pe partea de cheltuieli fiind foarte dificilă și improbabil a se concretiza la nivelurile estimate de MF. În acest sens, o creștere a veniturilor bugetare ca pondere în PIB ar putea proveni din: îmbunătățirea eficienței colectării, lărgirea bazei de impozitare, îngustarea excepțiilor care abat în sens negativ taxele plătite de unii contribuabili de la cotele standard, combaterea fermă a evaziunii fiscale și a concurenței fiscale neloiale și optimizarea ratelor de impozitare/taxare.

Decizia țărilor celor mai dezvoltate de la reuniunea G7 din Marea Britanie, desfășurată în iunie 2021, privind impunerea la nivel global a unui impozit minim pe profit este de bun augur pentru eforturile de a combate evaziunea fiscală și optimizările fiscale.

CF apreciază, pe baza execuției bugetare din primele 4 luni ale anului, că ținta de deficit bugetar pentru anul 2021 este fezabilă, fiind posibile chiar evoluții mai favorabile decât cele avute în vedere la construcția proiectului de buget. Acest fapt este atribuibil unei execuții mai bune în raport cu proiecțiile inițiale a veniturilor bugetare, având drept surse principale revenirea economică mai rapidă față de așteptări și evaluarea conservatoare a veniturilor bugetare de către MF care, în proiectul de buget, a luat în considerare o recuperare limitată a sumelor amânate la plată în anul 2020 de către agenții economici. Pe de altă parte, cheltuielile bugetare aferente execuției din primele 4 luni ale anului relevă

anul 2021, ușurând astfel efortul de consolidare fiscal-bugetară din anii următori.

alocări probabil insuficiente la nivelul cheltuielilor de personal, a celor de asistență socială, precum și a celor cu bunuri și servicii. Această situație ridică semne de întrebare cu privire la capacitatea asigurării unui control strict al cheltuielilor bugetare pentru anul în curs. În condițiile în care veniturile bugetare în plus față de cele proiectate în buget vor fi, probabil, mai ridicate comparativ cu necesarul de alocări suplimentare pentru cheltuieli permanente, CF recomandă ca diferența favorabilă să fie utilizată pentru reducerea deficitului bugetar din anul 2021, ușurând astfel efortul de consolidare fiscal-bugetară în anii următori.

Anii ce vin rămân foarte complicați. Nu numai că procesul de consolidare fiscală/bugetară în România reclamă o disciplină a pașilor de ajustare, dar și contextul internațional, în pofida redresării economice evidente, rămâne cu multe incertitudini și riscuri. Datoriile publice și private au crescut mult în numeroase țări⁵, există presiuni inflaționiste puternice care pot influența așteptări inflaționiste, există tensiuni geopolitice și riscuri neconvenționale de genul atacurilor informatice care primejduiesc componentele de bază ale infrastructurii critice a unei țări. Deja piețele financiare înăspresc condițiile de acces la finanțare, ceea ce se exprimă în randamentele solicitate la plasamente.

Acest context în schimbare este un argument suplimentar ce întărește pledoaria CF pentru creșterea veniturilor fiscal-bugetare. Chiar dacă se produce corecția macroeconomică necesară, evoluții nefavorabile pe plan internațional pot afecta negativ costul finanțării României. Înăsprirea condițiilor de finanțare este de corelat și cu posibile ieșiri de fonduri din economiile emergente.

De aceea, deși pandemia nu este definitiv învinsă, ceea ce reclamă programe de sprijin în economie și în sectorul medical, în măsura în care putem încheia anul 2021 cu un deficit inferior celui prognozat, este indicat să se folosească aceste rezerve pentru sprijinirea consolidării bugetare. Incertitudini privind dinamica economică în anii următori pot afecta ajustarea macroeconomică.

În consecință, cu atât mai acută este nevoia pentru România de a valorifica la maxim fondurile europene incluse în cadrul financiar multianual și în PNRR.

Consolidarea macroeconomică, este de subliniat, nu derivă din PNRR, ci din faptul că nu se poate persista cu deficite bugetare mari care ar invalida orice scenariu de stabilizare a datoriei publice ca pondere în PIB, care ar destabiliza economia și ar forța o corecție dezordonată, cu mari daune economice și sociale. Nu trebuie omis, cum se face adesea în dezbaterile publice, că România a intrat sub incidența PDE înainte de izbucnirea pandemiei. Altfel spus, nu PNRR cere consolidarea bugetară, ci rațiunea economică care

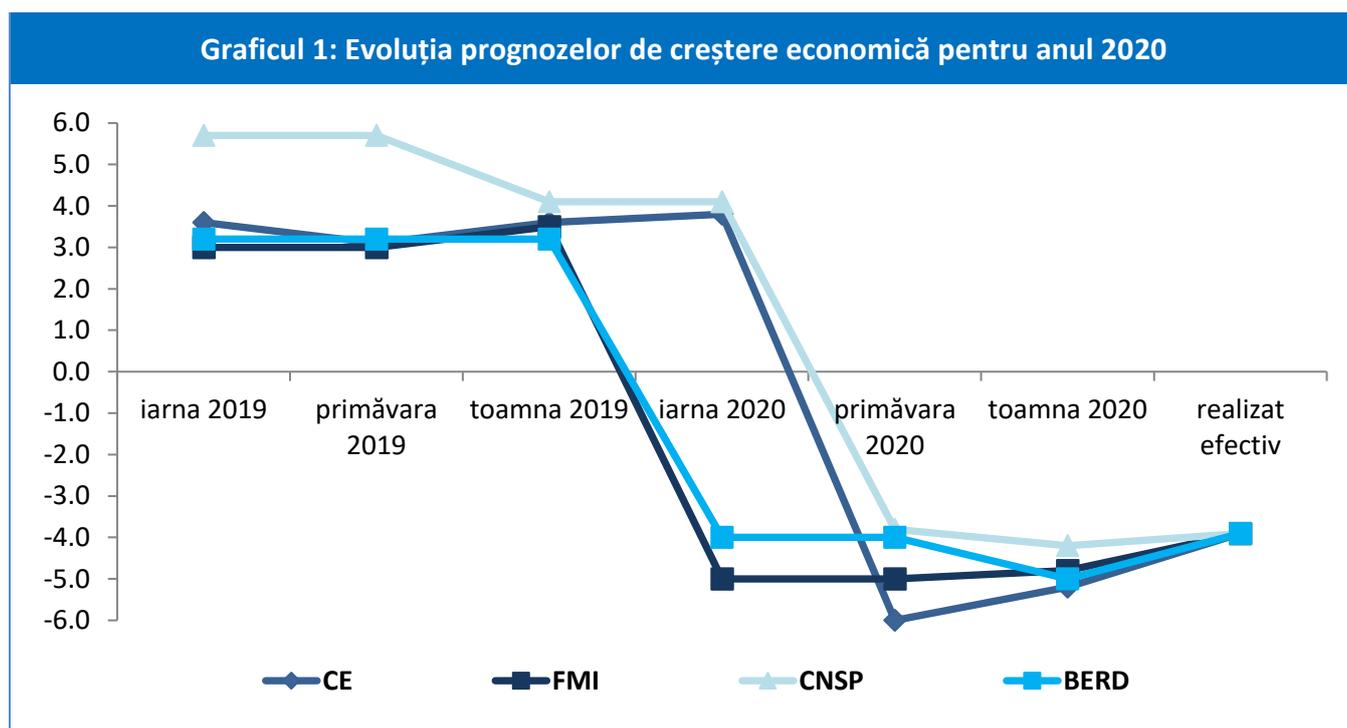
⁵ Potrivit CE, datoria publică la nivelul UE a crescut de la 79,1% din PIB în 2019 la 92,4% în 2020, iar cea a statelor din zona euro de la 85,8% din PIB în 2019 la 100% în 2020. Conform datelor provizorii publicate de Eurostat, țările din UE cu cele mai însemnate dinamici ale datoriei publice ca pondere în PIB în 2020 față de 2019 au fost Grecia (+25,1 pp), Spania (+24,5 pp) și Cipru (+24,2 pp), în timp ce la nivelul datoriei private Belgia (+21,2 pp), Spania (+17,9 pp) și Grecia (+14,7 pp) au consemnat dinamicile cele mai ridicate.

reclamă o reducere a dezechilibrelor (bugetar și extern) în mod credibil, într-un viitor prefigurabil. Această corecție ține cont de impactul pandemiei și de suspendarea regulilor fiscale în 2021 și 2022.

Fondurile europene și PNRR ajută la o realizare mai ușoară a corecției macroeconomice și la creșterea robusteții economiei românești.

II. Evoluții macroeconomice în anul 2020

În anul 2020 activitatea economică din România a fost sever afectată de pandemia COVID-19, impactul macroeconomic al acesteia în lume fiind cel mai sever din ultimii 40 de ani înregistrând, conform datelor provizorii (2) publicate de către Institutul Național de Statistică pe 8 aprilie 2021, o contracție de 3,9% în termeni reali comparativ cu perioada similară din 2019, față de un avans de 4,1% în anul precedent. Astfel, după o perioadă de creșteri succesive începând cu anul 2011, restricțiile adoptate pentru a limita transmisia coronavirusului au afectat puternic atât cererea, cât și oferta. Cheltuielile pentru consumul final al gospodăriilor populației și al instituțiilor fără scop lucrativ în serviciul gospodăriilor populației au contribuit la scăderea economică cu 3,2 pp, diminuându-se pentru prima dată după anii de criză 2009 și 2010, în timp ce, pe latura ofertei, valoarea adăugată din industrie a contribuit semnificativ la contracția PIB real, cu 1,9 pp. Traectoria economiei românești s-a înscris în tendințele constatate la nivel global și european, cele mai afectate state din UE fiind Spania (-10,8%), Italia (-8,9%) și Grecia (-8,2%). În medie, economia celor 27 țări membre UE a scăzut cu 6,1% în termeni reali, România plasându-se în grupul țărilor europene cu cele mai mici scăderi. Comisia Europeană prognozează că economia României va reveni la nivelul pre-criză până la finele anului 2021⁶.

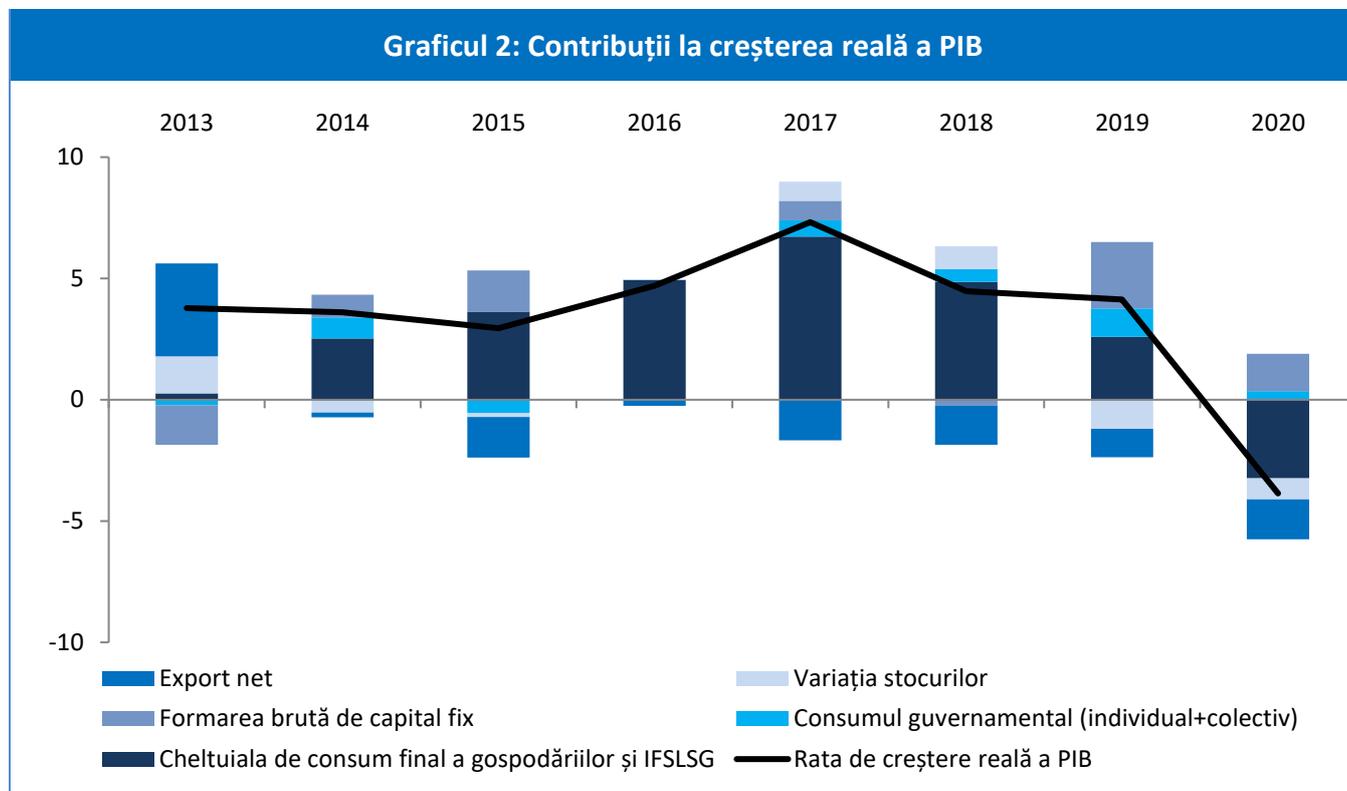


Sursa: Comisia Europeană (CE), Fondul Monetar Internațional (FMI), Comisia Națională de Strategie și Prognoză (CNSP), Banca Europeană pentru Reconstrucție și Dezvoltare (BERD)

Analizând *Graficul 1*, se observă că prognozele CE, FMI și BERD din anul 2019 aveau în vedere o creștere economică în România pe parcursul anului 2020 situată în intervalul 3-3,5%. Prognozele CNSP erau ceva mai optimiste, de peste 5%. Ulterior, proiecțiile au fost revizuite în sens descendent, pe măsură ce virusul

⁶ Conform prognozei de primăvară 2021 a Comisiei Europene.

SARS-CoV-2 s-a răspândit, iar statele au început să impună restricții pentru a combate pandemia, impactul acestora resimțindu-se în rezultatele primelor trimestre ale anului 2020 care au arătat evoluții net inferioare așteptărilor din 2019. În final, rata de creștere a PIB s-a situat în apropierea proiecțiilor de toamnă ale CNSP, cu o redresare de amploare a economiei românești în a doua jumătate a anului.



Sursa: Eurostat, calcule Consiliul Fiscal

Pe latura cererii (vezi [Graficul 2](#)), doar formarea brută de capital fix și consumul guvernamental (individual și colectiv) au avut o contribuție pozitivă asupra creșterii reale a PIB, de 1,5 pp și, respectiv, 0,4 pp. Dinamica pozitivă a formării brute de capital fix (+6,8% în termeni reali) a fost susținută de sectorul construcțiilor, în special construcțiile rezidențiale și cele ingineresti, care nu a fost afectat de măsurile de limitare a mobilității. Contextul pandemic a impus suplimentarea fondurilor alocate domeniilor sănătate și social în scopul limitării răspândirii virusului SARS-CoV-2, ceea ce a condus la majorarea consumului guvernamental (+2% în termeni reali față de perioadă similară din 2019). Celelalte domenii de activitate au avut contribuții negative, remarcându-se în acest sens cheltuielile pentru consumul final al gospodăriilor populației și al instituțiilor fără scop lucrativ în serviciul gospodăriilor populației, cu o contribuție negativă de -3,2 pp, urmată de exportul net (-1,6 pp) și variația stocurilor (-0,9 pp). Restricțiile impuse au afectat puternic cheltuielile de consum ale populației, principalul motor al creșterii în majoritatea anilor anteriori, în special ca urmare a scăderii serviciilor pentru populație⁷. Perturbările în lanțurile de aprovizionare globală și cererea externă în declin au redus exporturile (-9,7% în termeni reali față de perioada similară a anului trecut), importurile contractându-se cu doar 5,1% în

⁷ Conform Buletinului lunar din ianuarie 2021 publicat de către BNR, încasările din servicii de piață prestate populației au scăzut cu 45% în termeni anuali.

condițiile creșterii cererii interne de investiții. Variația stocurilor a înregistrat o contribuție negativă (-0,9 pp) în condițiile în care cererea nu a putut fi acoperită din producția internă și importuri.

Pe partea de ofertă, declinul PIB a fost determinat de aproape toate ramurile economiei naționale⁸, contribuțiile negative cele mai mari fiind aduse de:

- industrie (-1,9 pp), cu o pondere în formarea PIB de 19,7%, pe fondul diminuării producției industriale (-9,2%⁹) cauzată, în principal, de o cerere externă foarte redusă;
- comerțul cu ridicata și cu amănuntul; repararea autovehiculelor și motocicletelor; transport și depozitare; hoteluri și restaurante (-0,9 pp) cu o pondere în formarea PIB de 17,9%;
- activități de spectacole, culturale și recreative; reparații de produse de uz casnic și alte servicii (-0,8 pp) cu o pondere în formarea PIB de 2,5%;
- agricultură, silvicultură și pescuit (-0,7 pp) cu o contribuție la formarea PIB de 3,9% pe fondul condițiilor climatice care au influențat negativ producția agricolă;
- impozitele nete pe produs cu o contribuție de -0,9 pp la erodarea dinamicii PIB real.

Sunt de notat evoluțiile pozitive din ramurile construcții și informații și comunicații, fiecare cu o contribuție la creșterea PIB de +0,6 pp și cu o pondere la formarea PIB de 6,6% și respectiv, de 6,8% precum și din administrație publică și apărare, asigurări sociale din sistemul public, învățământ, sănătate și asistență socială (+0,1 pp) cu o pondere în formarea PIB de 15,1%.

Spre deosebire de anul 2019, care a fost caracterizat de rate ale inflației situate în intervalul 3,32% (ianuarie) și 4,12% (iulie), anul 2020 a înregistrat rate ale inflației ușor mai reduse, situate sub nivelul de 4% pentru primele trei luni ale anului, respectiv sub 3% pentru celelalte nouă luni¹⁰. Rata inflației la finalul anului 2020 (2,06%), cât și inflația medie anuală de 2,63% s-au situat sub valorile de 3% și respectiv 3,1% luate în calcul la fundamentarea SFB 2020-2022. Inflația IPC ajustată pentru a elimina efectele modificărilor de taxe și impozite a avut o evoluție descrescătoare de-a lungul anului 2020: după ce a încheiat anul 2019 la nivelul de 3,7%, s-a diminuat treptat la 3% (trimestrul întâi), 2,6% (trimestrul al doilea), 2,3% (trimestrul al treilea), respectiv 1,8% (trimestrul al patrulea). Creșterea prețurilor la nivelul întregii economii, măsurată prin deflatorul PIB, s-a situat la un nivel de 3,6% în anul 2020.

Anul 2020 a debutat cu o descreștere a ratei inflației, care și-a întrerupt evoluția ascendentă din ultimele două luni ale anului anterior, astfel că la finalul lunii martie se consemna o diminuare de circa 1 pp față de nivelul înregistrat în decembrie 2019. Totodată, începând cu luna februarie 2020 rata inflației a revenit în interiorul intervalului de variație +/- 1 pp asociat țintei staționare de 2,5%. La această evoluție a contribuit preponderent reducerea semnificativă a prețurilor combustibililor (pe fondul diminuării accizei aplicate acestora, dar și ca urmare a scăderii prețului internațional al țițeiului), precum și manifestarea unui efect de bază la nivelul produselor alimentare. Pe de altă parte, efectele pandemiei COVID-19 asupra lanțurilor de aprovizionare și desfacere, respectiv asupra consumului de bunuri de

⁸ Conform comunicatului de presă al INS din 8 aprilie 2021.

⁹ Conform Buletinului lunar din februarie 2021 publicat de către BNR.

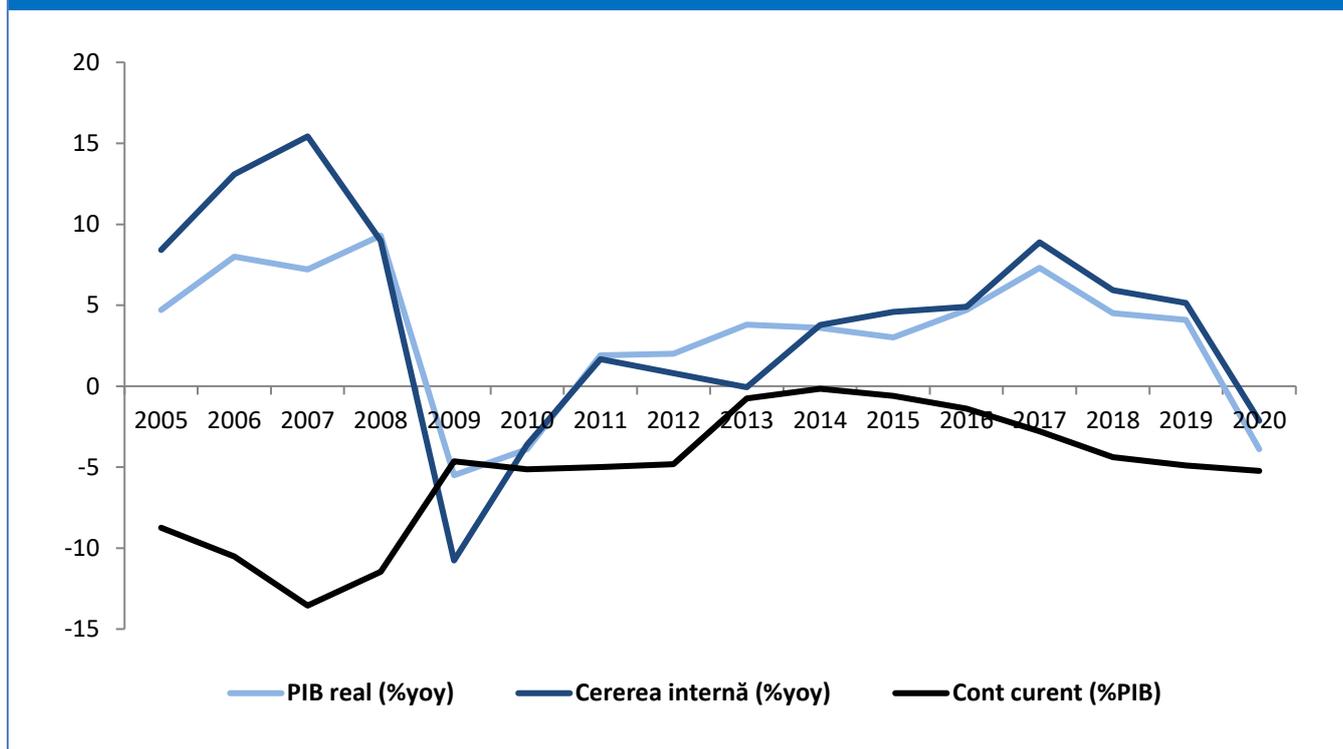
¹⁰ Conform rapoartelor asupra inflației din mai 2020, august 2020, noiembrie 2020 și martie 2021, publicate de Banca Națională a României (BNR).

strictă necesitate, și episodul de depreciere a monedei naționale din martie 2020 au acționat în direcția majorării ratei anuale a inflației. Trimestrul al doilea al anului 2020 a consemnat continuarea evoluției descendente a inflației care a înregistrat un nivel de 2,58% la finele lunii iunie, situat în imediata apropiere a țintei staționare de 2,5% și reprezentând o scădere de 0,47 pp față de luna martie. Acest parcurs al inflației a fost determinat cu precădere de corecția semnificativă a cotațiilor țiteiului pe piețele internaționale pe fondul unei contracții a cererii agregate și al incertitudinilor legate de evoluția viitoare a pandemiei și a activității economice. Trimestrul al treilea a debutat cu o ușoară creștere a inflației la nivelul de 2,8%, urmată de o diminuare treptată până la nivelul de 2,45% la finele lunii septembrie 2020, reprezentând o scădere de 0,13 pp față de luna iunie. Traectoria inflației în acest trimestru a fost imprimată în principal de efectul benefic al recoltei favorabile de fructe și legume (obținută la nivel național și european). Trimestrul al patrulea a consemnat menținerea evoluției descendente a inflației care a continuat să coboare în jumătatea inferioară a intervalului de variație +/- 1pp asociat țintei staționare de 2,5%, atingând nivelul de 2,06% la finalul lunii decembrie. Această evoluție este rezultatul recoltei favorabile de fructe și legume, fiind însă accentuată de manifestarea unor efecte de bază benefice datorate creșterii prețurilor la unele alimente procesate în ultimul trimestru al anului 2019. Spre deosebire de rata inflației IPC, inflația de bază CORE2 ajustat a rămas relativ stabilă în jurul valorii de 3,7% pe parcursul primelor trei trimestre ale anului 2020, diminuându-se până la nivelul de 3,3% la finele lunii decembrie pe fondul efectelor de bază favorabile menționate mai sus.

Având în vedere evoluția inflației și a situației macroeconomice pe parcursul anului 2020, BNR a operat o serie de diminuări ale ratei dobânzii de politică monetară de la 2,5% la 2% (în luna martie), apoi la 1,75% (în luna iunie), respectiv la 1,5% (în luna august), acest nivel fiind menținut până la finalul anului. În ceea ce privește rata rezervelor minime obligatorii, aceasta a fost menținută la valoarea de 8% în cazul pasivelor în monedă națională, în timp ce pentru pasivele în valută s-au consemnat două diminuări succesive: de la 8% la 6% (în luna februarie), respectiv la 5% (în luna noiembrie).

În ceea ce privește poziția externă, anul 2020 a consemnat continuarea tendinței de majorare a deficitului de cont curent, acesta atingând nivelul de 5,2% din PIB față de 4,9% în 2019, pe fondul unei creșteri cu 0,5 mld. euro (+4,7%) față de anul precedent, în timp ce PIB nominal a înregistrat o diminuare cu 2,2%. Traectoria de adâncire a deficitului de cont curent pe parcursul ultimilor 5 ani ridică semne de întrebare privind evoluția dezechilibrelor externe și gradul de competitivitate, Tabloul de bord european stabilind un prag de alertă atunci când media deficitului de cont curent din ultimii 3 ani depășește 4% din PIB. În cazul României, această medie a atins nivelul de 4,8% din PIB, fiind astfel depășit acest prag, economia românească fiind caracterizată de un nivel înalt al deficitelor gemene care ridică provocări importante pentru stabilitatea economică a țării. Acest aspect este menționat și în Raportul de țară al Comisiei Europene pe 2020, Comisia atrăgând atenția că modelul de creștere economică aplicat în ultimii ani, bazat pe reducerile fiscale și creșterile salariale, este nesustenabil și contribuie la adâncirea deficitului de cont curent și a deficitului bugetar.

Graficul 3: Evoluția PIB real, a cererii interne și a soldului contului curent în perioada 2005-2020



Sursa: BNR, Eurostat, calcule Consiliul Fiscal

Majorarea deficitului de cont curent a fost cauzată, în cea mai mare parte, de adâncirea deficitului balanței bunurilor și serviciilor de la 9,2 mld. euro în anul 2019 la 9,7 mld. euro în anul 2020 (situația fiind determinată de evoluția balanței bunurilor care s-a deteriorat cu 1,3 mld. euro, în timp ce balanța serviciilor a înregistrat un excedent mai mare cu aproximativ 0,8 mld. euro față de anul precedent). Contribuții favorabile la evoluția deficitului de cont curent au avut și balanța veniturilor secundare¹¹, al cărei excedent s-a majorat cu 0,5 mld. euro, în timp ce soldul negativ al balanței veniturilor primare¹² s-a adâncit cu 0,48 mld. euro. Exporturile de bunuri și servicii, în termeni nominali, s-au diminuat în 2020, înregistrând o decelerare cu 9,8% față de anul anterior (-8,9 mld. euro), această evoluție fiind semnificativ inferioară avansului de 5,3% consemnat în anul 2019 pe fondul pandemiei de coronavirus. Importurile au cunoscut evoluții similare (-8,4%, reprezentând -8,3 mld. euro).

¹¹ Veniturile secundare reprezintă transferurile curente dintre rezidenți și nerezidenți. Transferurile curente sunt clasificate în funcție de sectorul instituțional care efectuează sau primește transferul: administrația publică sau alte sectoare. Transferurile curente ale administrației publice cuprind impozite pe venit, avere etc., contribuții sociale, beneficii sociale, cooperare internațională curentă, transferuri curente diverse și contribuția la bugetul UE. Transferurile curente ale altor sectoare includ impozite pe venit, avere etc., contribuții sociale, prestații sociale, prime nete de asigurare, despăgubiri din asigurări, transferuri curente diverse.

¹² Veniturile primare reprezintă veniturile cuvenite pentru contribuția la procesul de producție sau pentru furnizarea de active financiare sau din cesionarea resurselor naturale, în relația rezident-nerezident. Veniturile primare includ remunerarea salariaților, veniturile din investiții și alte venituri (de tipul impozitelor pe producție și importuri, respectiv al subvențiilor pe producție și pe produs).

Analizând modificarea soldului contului curent al balanței de plăți din perspectiva exprimării sale ca diferență între rata de economisire și cea de investire, se remarcă faptul că rata de economisire a avansat cu 0,4 pp față de nivelul anului anterior, în timp ce rata de investire a crescut cu circa 0,8 pp, explicând majorarea deficitului de cont curent cu 0,3 pp din PIB (de la 4,9% la 5,2%). Comparând aceste rezultate cu cele din anul 2007, când s-a înregistrat cel mai mare deficit de cont curent din intervalul analizat (13,6% din PIB), ajustarea la nivelul actual s-a realizat după anul 2009 preponderent prin reducerea ratei de investire cu 6,8 pp, în timp ce rata de economisire a avansat cu doar 1,5 pp.

Investițiile directe ale nerezidenților în România au înregistrat un nivel de 2,03 mld. euro în anul 2020, în scădere semnificativă (-60,7%) față de anul 2019 când s-au consemnat circa 5,2 mld. euro. Astfel, se constată o inversare a traiectoriei moderat ascendente consemnate în ultimii trei ani, a căror medie anuală de 5,1 mld. euro este mult sub cea din perioada 2007-2008 (de aproximativ 8,4 mld. euro). În ceea ce privește investițiile străine directe nete¹³, acestea au înregistrat o scădere de 59,8% față de anul precedent, atingând nivelul de 2,2 mld. euro. Cu toate acestea, și în condițiile deteriorării deficitului de cont curent, acoperirea acestuia prin fluxuri non-generatoare de datorie (reprezentate de soldul participațiilor la capital aferente investițiilor străine directe, inclusiv profitul reinvestit și cel al fondurilor europene de natura transferurilor de capital) s-a menținut la nivelul anului anterior (circa 70%).

În anul 2020, datoria externă brută a României a crescut cu 14,7% față de anul anterior, la un nivel de circa 126 mld. euro la finele lunii decembrie, ponderea acesteia în PIB majorându-se cu 8,5 pp față de luna decembrie a anului anterior, până la nivelul de 57,7%. De notat că, anterior anului 2020 s-a redus treptat ponderea datoriei externe în PIB comparativ cu perioada 2010-2012, când indicatorul se situa în jurul valorii de 75%. Pe de altă parte, este de așteptat ca tendința de accentuare a ritmului de creștere al datoriei externe, inițiată în anul 2020, să continue în următorii ani.

Din totalul datoriei externe la finalul anului 2020, 73,7% era reprezentată de datoria pe termen lung, această categorie înregistrând o majorare semnificativă, respectiv de 18,5 mld. euro (24,9%) față de anul precedent. Pe de altă parte, datoria externă pe termen scurt s-a redus cu 2,4 mld. euro (-6,7%), ajungând la nivelul de 33,1 mld. euro, iar ponderea sa în totalul datoriei externe s-a diminuat cu 6 pp de la 32,3% în 2019, la 26,3% în 2020. Astfel, se constată încetarea tendinței de reaşezare a datoriei externe pe maturități manifestată prin reducerea continuă a ponderii datoriei pe termen lung (situată în jurul nivelului de 80% în perioada 2013-2014) în favoarea datoriei externe pe termen scurt, anul 2020 consemnând o pondere a datoriei externe pe termen lung peste nivelul de 70%, în condițiile în care în precedenții doi ani acest indicator s-a situat sub 70%.

Evoluția datoriei pe termen lung în anul 2020 a fost determinată în principal de majorarea soldului datoriei externe private (0,8 mld. euro) și diminuarea depozitelor nerezidenților (-0,3 mld. euro). Pe de altă parte, datoria publică externă directă a crescut cu circa 18,1 mld. euro sub impactul majorării

¹³ Investițiile străine directe nete reprezintă valoarea totală a investițiilor nerezidenților în economia internă din care se deduc investițiile rezidenților în străinătate.

creditelor financiare cu 3,6 mld. euro și a emisiunilor de obligațiuni realizate de MF pe piețele externe care au înregistrat un avans de 14,5 mld. euro față de perioada similară din anul precedent

Dinamica creditului neguvernamental s-a menținut pe o traiectorie ascendentă, înregistrând în decembrie 2020 o creștere de 3,4% în termeni reali față de aceeași perioadă a anului precedent. Componenta în lei a creditului neguvernamental s-a majorat cu 6,28% în termeni reali, în timp ce creditele în valută au continuat să piardă teren, diminuându-se cu 2,52% în echivalent euro. Având în vedere contextul pandemic, printre factorii¹⁴ care au contribuit la dinamica activității de creditare se pot menționa în special programele guvernamentale menite să atenueze efectele șocului pandemiei COVID-19 (“IMM Invest România” și “Noua casă”), la care se adaugă tendința de micșorare a ratelor dobânzii și moratoriul de suspendare a obligațiilor de plată față de instituțiile de credit¹⁵. Astfel, dinamizarea creditului sectorului privat s-a datorat împrumuturilor în lei contractate de către companiile nefinanciare prin intermediul programului “IMM Invest România” și a trendului descrescător al ratelor dobânzii, în asociere cu creșterea creditelor pentru investiții. Pe segmentul creditelor acordate populației, dinamica acestora s-a temperat, însă rămâne în continuare ridicată. Trendul de scădere este atribuit cu precădere tendinței de diminuare a împrumuturilor pentru consum, alte scopuri și dezvoltarea afacerilor, inclusiv cu aportul restrângerii finanțării atrase sub forma liniilor de credit. De asemenea, o influență negativă în acest sens a avut-o încetinirea creșterii împrumuturilor pentru locuințe, care a avut mai apoi un reviriment în contextul reaccelerării creșterii veniturilor salariale și al ameliorării situației pieței muncii, cu o contribuție sporită a programului „Noua casă”.

Rata creditelor neperformante a continuat evoluția descendentă din anii anteriori, atingând valoarea de 3,83% în decembrie 2020, față de 4,09% în decembrie 2019 pe fondul moratoriilor de suspendare a obligațiilor de plată față de instituțiile de credit. De asemenea, din punct de vedere macroprudențial se poate constata o lichiditate confortabilă la nivelul sistemului bancar, raportul credite/depozite aferent sectorului neguvernamental consolidându-se sub pragul de 100% (67,1% în decembrie 2020, față de 72,77% în decembrie 2019).

Evoluția pozitivă a activității de creditare în anul 2020 se datorează atât dinamicii creditelor acordate populației (+2,65% în termeni reali), cât și dinamicii creditelor acordate companiilor nefinanciare (+3,15% în termeni reali). În cazul creditelor acordate populației, avansul se datorează exclusiv componentei în lei (+6,91% în termeni reali), în timp ce creditele acordate în valută au suferit o scădere de 10,74% în echivalent euro. Pe segmentul companiilor nefinanciare, variația pozitivă a fost determinată de asemenea de creșterea fluxurilor de credite în lei (+5,61% în termeni reali), în timp ce creditele în valută au suferit o ușoară contracție (-0,18% în echivalent euro).

¹⁴ Conform raportului asupra inflației din martie 2021 publicat de către BNR.

¹⁵ Posibilitatea acordată unor persoane fizice și juridice, prin intermediul OUG nr. 37/2020, de a-și amâna plata ratelor scadente la împrumuturi pe o perioadă de maximum nouă luni, începând din luna aprilie 2020 și până pe 31 decembrie 2020.

În anul 2020, în condițiile măsurilor guvernamentale de sprijin adoptate, piața muncii a fost mai puțin afectată de șocul Pandemiei, numărul mediu de salariați diminuându-se ușor (-1,4% față de anul anterior) la 5,1 mil. de persoane¹⁶, iar rata șomajului BIM a urcat cu 1,1 pp până la nivelul de 5%.

Câștigul salarial mediu brut pe ansamblul economiei a fost de 5.164 lei¹⁷ (+6,4% față de anul 2019). Câștigul salarial mediu net a fost de 3.188 lei (+6,8% față de anul precedent), iar câștigul salarial real a înregistrat o creștere cu 4%, în condițiile unei inflații medii anuale de 2,6%.

Având în vedere obligația Consiliului Fiscal de a include în raportul său anual o evaluare *ex post* a prognozelor macroeconomice și bugetare cuprinse în strategia fiscal-bugetară care face obiectul raportului (conform art. 61 al LRFB), *Tabelul 1* prezintă principalele prognoze macroeconomice din SFB 2020-2022 în comparație cu valorile realizate efectiv la nivelul anului 2020, conform celor mai recente date disponibile. Este de subliniat că acuratețea prognozei din SFB este de judecată în raport cu impactul Pandemiei.

Tabelul 1: Principalii indicatori macroeconomici în 2020 (prognoză SFB versus realizări)

	SFB 2020-2022	Efectiv 2020
	modificare procentuală față de anul anterior	
Produsul intern brut		
Produsul Intern Brut (mil. lei)	1.129.218,1	1.055.548,8
Produsul Intern Brut real	4,1	-3,9
Deflatorul PIB	4,2	3,8
Utilizarea PIB		
Consumul final	4,5	-4,0
Cheltuiala pentru consumul privat	4,9	-5,2
Cheltuiala pentru consumul guvernamental	3,2	2,0
Formare brută de capital fix	6,8	6,8
Exporturi (volum)	4,5	-9,7
Importuri (volum)	5,8	-5,1
Rata inflației		
Decembrie 2020	3,0	2,1
Medie anuală	3,1	2,6
Piața muncii		
Rata șomajului BIM (sf. per.)	3,8	5,0
Număr mediu salariați	1,9	-1,4
Câștigul salarial mediu net	9,9	6,8

Sursa: CNSP, Eurostat, MF

¹⁶ Conform prognozei de primăvară a CNSP din aprilie 2021.

¹⁷ Conform prognozei de primăvară a CNSP din aprilie 2021.

III. Politica fiscal-bugetară în anul 2020

III.1. Trăsături ale politicii fiscal-bugetare în anul 2020

După ce anul 2019 a consemnat o creștere de amploare a deficitului bugetar până la nivelul de 4,6% din PIB în standarde *cash*, respectiv 4,4% din PIB conform metodologiei ESA 2010), anul 2020 a ridicat provocări suplimentare pentru politica fiscal-bugetară din România în contextul eforturilor de combatere a efectelor pandemiei COVID-19. În continuare vor fi sintetizate principalele trăsături ale politicii fiscal-bugetare, acestea fiind detaliate ulterior în cadrul prezentului raport:

- Chiar și în condițiile derapajului bugetar înregistrat în anul 2019, bugetul aprobat pentru anul 2020 a consemnat menținerea caracterului expansionist al politicii fiscal-bugetare. Astfel, acesta prevedea majorarea punctului de pensie cu 40% de la 1 septembrie 2020 (decizie cu impact major pe termen mediu) și continuarea politicii de creșteri salariale în sectorul public, la care se adăugau mai multe măsuri de relaxare fiscală, aprobate ulterior adoptării proiectului de buget, referitoare la reducerea accizelor la produsele energetice, eliminarea supra-impozitării salariaților cu timp parțial de muncă și abrogarea taxării suplimentare a sectorului energetic și a sectorului bancar, stabilită prin OUG nr. 114/2018. În acest context, CF estima un nivel probabil al deficitului bugetar pentru anul 2020 cuprins între 4,6 – 4,8% din PIB și aprecia că sunt necesare măsuri suplimentare privind veniturile și cheltuielile bugetare pentru ținerea sub control a deficitului;
- Manifestarea efectelor pandemiei COVID-19 începând cu luna martie a anului 2020 a condus la adoptarea primei rectificări bugetare în luna aprilie, ca răspuns la deteriorarea severă a cadrului macroeconomic, Guvernul estimând o creștere a deficitului bugetar la 6,7% din PIB. Creșterea accelerată a deficitului bugetar a condus la o majorare de proporții a necesarului de finanțare, iar deficitul structural ridicat a limitat spațiul de manevră al Guvernului în combaterea efectelor pandemiei;
- Următoarele două rectificări au revizuit ascendent proiecția deficitului bugetar prognozat de Guvern la 8,6% din PIB și, respectiv, la 9,1% din PIB în principal pe fondul deteriorării suplimentare a cadrului macroeconomic, al acordării facilității de amânare la plată a obligațiilor bugetare de către agenții economici (extinsă ulterior prin posibilitatea eșalonării pe 12 luni a obligațiilor fiscale restante prin depunerea unei cereri până la 31 martie 2021), al rambursărilor accelerate de TVA efectuate de stat cu scopul de a injecta lichiditate în economie și al unor elemente de tip *one-off* referitoare la măsurile destinate luptei cu efectele pandemiei COVID. Totodată, a doua rectificare a revizuit majorarea programată a punctului de pensie de la +40% la +14%, ceea ce a determinat o reducere importantă a cheltuielilor bugetare pentru anul 2020 și pe termen mediu;
- Execuția bugetară a anului 2020, potrivit metodologiei *cash*, a consemnat un deficit de 9,7% din PIB, cu 0,6 pp peste proiecția de la a treia rectificare, în condițiile unor venituri fiscale mai reduse decât estimările ca urmare a apelului la facilitatea de amânare la plată a obligațiilor bugetare de

către agenții economici, dar și al unei sub-execuții la nivelul cheltuielilor curente, contrabalansată parțial de un nivel peste țintă al cheltuielilor de capital;

- Ultimii ani au evidențiat două vulnerabilități importante ale politicii fiscal-bugetare din România: a) nivelul foarte redus al veniturilor fiscale, inclusiv contribuții de asigurări (27,1% din PIB) comparativ cu celelalte țări din UE; b) rigidizarea tot mai accentuată a structurii cheltuielilor bugetare cu impact nefavorabil asupra deficitului structural. Astfel, în 2020 s-a atins un vârf al cheltuielilor de personal și cu asistența socială care a echivalat cu 94,3% raportat la veniturile fiscale (inclusiv contribuții de asigurări), respectiv 23,9% din PIB. Această situație nu este sustenabilă având în vedere că este localizată la nivelul categoriilor de cheltuieli permanente;
- Deși regulile fiscale au fost suspendate în UE în 2020 cu prelungire a derogării și în 2021, nivelurile foarte înalte ale deficitului bugetar din România reclamă o corecție care să conducă pe termen mediu la diminuarea semnificativă a acestuia și care să ancoreze așteptările creditorilor către o traiectorie sustenabilă a politicii fiscal-bugetare. Anunțarea unui plan multianual credibil de consolidare fiscal-bugetară poate să ofere răgazul necesar pentru o corecție graduală, care să afecteze cât mai puțin revenirea economiei;
- Procesul de consolidare fiscal-bugetară trebuie să aibă în vedere o restructurare a cheltuielilor bugetare, însă este absolut necesară creșterea veniturilor fiscale pentru a întări robustețea bugetului public având în vedere nevoi acute prezente, inclusiv în domeniul sănătății și educației publice, cât și presiuni viitoare generate de schimbările climatice și alte amenințări neconvenționale;
- Este puțin probabilă implementarea consolidării fiscal-bugetare în absența creșterii semnificative a veniturilor bugetare. Aceasta ar putea proveni din: îmbunătățirea eficienței colectării, lărgirea bazei de impozitare, limitarea excepțiilor care abat în sens negativ taxele plătite de unii contribuabili de la cotele standard, combaterea fermă a evaziunii fiscale și a concurenței fiscale neloiale și optimizarea ratelor de impozitare/taxare;
- România se află în fața unei oportunități extraordinare, alocărilor de 30,3 mld. euro din cadrul politicii de coeziune aferente cadrului financiar multianual al UE pe perioada 2021-2027, adăugându-li-se 29,2 mld. euro (14,3 mld. euro granturi și 14,9 mld. euro sub formă de împrumuturi) prin facilitatea Mecanismului de Redresare și Reziliență (MRR). Șansa României constă într-o reușită a atragerii în proporție cât mai mare a acestor fonduri, care să conducă, pe latura stabilizării macroeconomice, la amplificarea contribuției factorului investițional la majorarea PIB potențial și real și la atenuarea impactului contracționist al corecției macroeconomice, iar pe latura economiei reale la implementarea reformelor structurale, susținând în mod direct și indirect procesul consolidării fiscal-bugetare într-o perioadă de constrângeri ale cheltuielilor bugetare cu această destinație.

III.2. Evaluarea obiectivelor, țintelor și indicatorilor bugetari

Conform art. 61, alin. (2), din Legea responsabilității fiscal-bugetare nr. 69, republicată (LRFB), Raportul anual al Consiliului Fiscal trebuie să conțină „o analiză cu privire la derularea politicii fiscal-bugetare din anul precedent față de cea aprobată prin strategia fiscal-bugetară și bugetul anual” și să includă:

- a) evaluarea ex-post a prognozelor macroeconomice și bugetare cuprinse în strategia fiscal-bugetară și în bugetul anual din anul bugetar care face obiectul raportului, inclusiv semnalarea, dacă este cazul, a unor eventuale deviații persistente de același sens ale prognozelor macroeconomice față de datele efective, care s-au înregistrat pe o perioadă de cel puțin 4 ani consecutivi;
- b) evaluarea obiectivelor, țintelor și indicatorilor stabiliți prin strategia fiscal-bugetară și prin bugetul anual din anul bugetar care face obiectul raportului;
- c) evaluarea performanței Guvernului și a modului cum au fost respectate principiile și regulile prevăzute de prezenta lege în anul bugetar precedent;
- d) opiniile și recomandările Consiliului Fiscal în vederea îmbunătățirii politicii fiscal-bugetare în anul bugetar curent, în conformitate cu principiile și regulile prevăzute de prezenta lege.

În caracterizarea politicii fiscal-bugetare pentru anul 2020, având în vedere situația excepțională din acest an, sunt analizate: proiectul de buget pe anul 2020 - în cadrul regulilor fiscale existente la data elaborării acestuia, execuția și rectificările bugetare operate în contextul declarării manifestării unor circumstanțe extraordinare și a suspendării regulilor la nivel european începând cu luna martie 2020. Un alt moment important la care se face referire este declanșarea procedurii de deficit excesiv la adresa României.

Proiectul de buget al anului 2020

Potrivit prevederii art. 26 alineatul (1) din LRFB, până la data de 31 iulie a fiecărui an, Ministerul Finanțelor (MF) are obligația de a înainta Guvernului strategia fiscal-bugetară pentru următorii 3 ani însoțită de proiectul legii pentru aprobarea plafoanelor specificate în cadrul fiscal-bugetar. Strategia fiscal-bugetară (SFB) aferentă perioadei 2020-2022 a fost elaborată și aprobată în luna decembrie 2019, cu câteva zile înainte de elaborarea propunerii de buget¹⁸, ceea ce a implicat un cadru fiscal-bugetar identic pentru anul 2020 în cele două documente sus-menționate. În aceste condiții, obligația Consiliului Fiscal (CF) de a evalua în cadrul Raportului anual obiectivele, țintele și indicatorii stabiliți prin strategia fiscal-bugetară și prin buget este redusă la o analiză ex-post a proiecțiilor cuprinse în proiectul de buget, monitorizarea respectării ex-ante a regulilor cu privire la respectarea limitelor stabilite pentru indicatorii bugetari prevăzuți prin Legea plafoanelor fiind, similar situației din anii anteriori, superfluă. Chiar dacă LRFB stipulează la art. 33, lit. c) posibilitatea revizuirii cadrului fiscal-bugetar definit de SFB în situația schimbării Guvernului, având în vedere nerespectarea în mod repetat a calendarului legal de elaborare

¹⁸ SFB a fost primită de CF în data de 10 decembrie 2019, iar propunerea (inițială) privind bugetul pe anul 2020, în data de 16 decembrie 2019.

și aprobare a SFB în ultimii ani, Consiliul Fiscal notează că perpetuarea acestei situații reduce relevanța plafoanelor stabilite pentru indicatorii bugetari și subminează rolul de orientare pe care o strategie fiscal-bugetară pe termen mediu trebuie să îl aibă pentru buget, aceasta rămânând tributară unor obiective pe termen scurt.

Ca urmare a promovării unei politici fiscale expansioniste începând cu anul 2016, cu abaterea în mod sistematic de la regulile fiscal-bugetare naționale, care astfel au devenit în mare măsură inoperabile, finalul anului 2019 a marcat adâncirea deficitului structural la cel mai înalt nivel din UE și depășirea limitei de 3% din PIB a deficitului bugetar în standarde ESA. Astfel, SFB pentru perioada 2020-2022¹⁹ a avut ca punct de plecare un deficit bugetar *cash* de 4,43% din PIB (comparativ cu ținta de 2,76% din PIB pentru anul 2019²⁰). Nivelul ajustării structurale estimate de SFB pentru anul 2020 era de 0,32 pp (respectiv de la 3,71% la 3,39% din PIB potențial), considerabil inferior recomandării Consiliului Uniunii Europene emise în contextul procedurii de deviație semnificativă de la OTM (PDS) care viza o ajustare structurală de 1% din PIB în anul 2020.

Bugetul general consolidat pentru anul 2020 a fost fundamentat pe un scenariu de evoluție macroeconomică care a estimat o creștere în termeni reali a PIB de 4,1%, ținta de deficit bugetar fiind proiectată în termeni *cash* la 3,59% din PIB (respectiv, 3,58% în termeni ESA 2010). În Opinia sa cu privire la *Legea bugetului pe anul 2020*, CF a apreciat că modul de construire a proiectului de buget, precum și a cadrului bugetar pe termen mediu asociat acestuia menține caracterul expansionist al politicii fiscal-bugetare, în condițiile riscului iminent de intrare în Procedura de deficit excesiv (PDE), reducerea preconizată la acel moment pentru anul 2020 fiind bazată doar pe elemente temporare. CF a menționat în Opiniile²¹ sale o serie de aspecte problematice privind construcția bugetară pentru anul 2020 și a cadrului pe termen mediu asociat, dintre care menționăm:

- reducerea deficitului *cash* cu 0,84 pp din PIB²² comparativ cu nivelul estimat pentru 2019, respectiv, în termeni ESA cu doar 0,23 pp bazată pe elemente cu caracter excepțional - rambursările în contul taxei auto efectuate în anul 2019 și închirierea în anul 2020 a benzilor de frecvență 5G pentru următorii 10 ani de către operatorii de telefonie mobilă (cumulat 4,9 mld. lei);

¹⁹ În forma inițială a SFB primită de CF în data de 10 decembrie 2019, nivelul deficitului bugetar estimat pentru anul 2019 era de 4,3% din PIB (vezi Opinia CF elaborată în 12 decembrie 2019 <http://consiliulfiscal.ro/Opinia%20Consiliului%20Fiscal%20cu%20privire%20la%20SFB%202020-2022.pdf>).

²⁰ Corespunzător în SFB 2020-2022 unui deficit ESA de 3,82% din PIB în 2019. Ultimele date publicate de Eurostat (mai 2021) indică un deficit ESA de 4,4% din PIB pentru 2019.

²¹ Respectiv, *Opinia preliminară* din data de 18 decembrie 2019 (<http://consiliulfiscal.ro/Opinie%20preliminara%20buget%202020%20-%20final.pdf>) și cea finală, din 22 ianuarie 2020, pe un set modificat de date comparativ cu cel primit inițial, în 16 decembrie 2019 (<http://consiliulfiscal.ro/Opinia%20CF%20privind%20Legea%20bugetului%20pe%20anul%202020.pdf>).

²² Bazată pe elemente cu caracter excepțional - rambursările în contul taxei auto efectuate în anul 2019 și închirierea în anul 2020 a benzilor de frecvență 5G pentru următorii 10 ani de către operatorii de telefonie mobilă (cumulat 4,9 mld. lei).

- nivelul ajustării structurale de 0,32 pp din PIB propuse pentru anul 2020 semnificativ inferior recomandării Consiliului UE din noiembrie 2019 emise în contextul PDS (1% din PIB în anul 2020). La momentul elaborării proiectului de buget, datele indicau un deficit structural de 3,5%²³ din PIB potențial, cu 0,8 pp din PIB peste cel din anul anterior;
- nivelul deficitului bugetar estimat²⁴ de CF depășea ținta MF cu 1-1,2 pp din PIB, pe fondul unui decalaj negativ de venituri datorat unui punct de pornire (încasările anului 2019) supra-dimensionat de MF, un cadru macroeconomic considerat drept optimist, neluarea în considerare de către MF a unor elemente certe de diminuare a veniturilor bugetare aflate în etapa finală a parcursului legislativ²⁵ și subdimensionarea unor cheltuieli bugetare (bunuri și servicii și asistență socială);
- măsuri insuficiente pentru contracararea derapajului bugetar, cu riscul adâncirii acestuia pe termen mediu, și implicit, acumularea de datorie publică și vulnerabilizarea stării finanțelor publice, spațiul fiscal fiind practic epuizat;
- acomodarea unor presiuni de proporții la nivelul cheltuielilor de asistență socială²⁶ printr-o reducere discreționară a cheltuielilor de capital și menținerea unui ritm de creștere inferior PIB nominal pentru cheltuielile de personal și cele cu bunuri și servicii;
- balanța riscurilor privind soldul bugetar aferent anului 2020 înclinată pe partea negativă;
- perspectivele fiscal-bugetare pe termen mediu, considerând conduita de politici pe termen mediu din SFB 2020-2022, determinau niveluri în creștere ale deficitului bugetar, implicând necesitatea adoptării de măsuri corective de amploare pentru a readuce situația fiscal-bugetară pe o traiectorie sustenabilă.

Declanșarea procedurii de deficit excesiv la adresa României

Din luna iunie 2017, România se afla sub incidența Procedurii de deviație semnificativă de la OTM (PDS) - componentă a brațului preventiv al Pactului de stabilitate și creștere (PSC). Deși plasată de două ori consecutiv în PDS, autoritățile române au ignorat toate recomandările CE din perioada 2017-2019 privind reducerea deficitului structural. Ultima notificare din partea CE privind devierea față de OTM, din noiembrie 2019, consemna faptul că la aceasta se adăuga și depășirea previzibilă a pragului de 3% în PIB al deficitului bugetar. Consiliul Fiscal a avertizat în mod repetat în perioada 2016-2019, asupra riscului țintirii în mod repetat a unui deficit bugetar în proximitatea plafonului de 3% din PIB, susceptibil de a crea premisele depășirii pragului prevăzut de tratatele europene, în condițiile intrării în faza descendentă a ciclului economic, estimată să înceapă, cel mai probabil, în anul 2020.

²³ Ultimele date AMECO (mai 2021) indică pentru anul 2019 un deficit structural de 5% din PIB potențial, în creștere cu 1,8 pp față de anul anterior.

²⁴ Pe baza datelor disponibile la momentul elaborării Opiniei CF.

²⁵ Acestea au și fost legiferate ulterior, respectiv: reducerea accizelor la produsele energetice, eliminarea supra-impozitării salariaților cu timp parțial de muncă și abrogarea taxării suplimentare a sectorului energetic și bancar stabilită prin OUG nr. 114/2018. Cumulat, aceste măsuri au redus veniturile bugetare cu circa 0,5 pp din PIB.

²⁶ Determinate de preconizata creștere a pensiilor cu 40% începând cu 1 septembrie 2020.

Rezultatele execuției bugetare pe anul 2019, cu un deficit în termeni ESA 2010 estimat la acea dată la 3,82% din PIB²⁷ au determinat ca, în februarie 2020 situația bugetară a României să fie analizată de CE conform articolului 126 alineatul (3), Raportul CE²⁸, constatând că România nu a respectat criteriul deficitului prevăzut în tratat, fiind justificată inițierea unei proceduri pentru deficit excesiv (PDE). Comitetul economic și financiar a fost de acord cu această evaluare în avizul său din 24 februarie 2020, iar în luna martie **CE a notificat România privind declanșarea PDE** - componenta brațului corectiv a PSC.

*Recomandarea CE*²⁹ din 4 martie 2020, prevedea corectarea deficitului bugetar efectiv (ESA 2010), conform unui calendar de ajustare³⁰ pentru a pune capăt situației de deficit excesiv până cel târziu în anul 2022. De asemenea, CE recomanda susținerea consolidării fiscale prin reforme structurale, în conformitate cu recomandările adresate României în contextul semestrului european și în cadrul *Procedurii de dezechilibre macroeconomice*. Termenul limită stabilit prin notificare pentru ca România să ia măsuri efective, în conformitate cu art. 3 alin. (4a) din Regulamentul (CE) nr. 1467/97, și să raporteze în detaliu strategia de consolidare prevăzută pentru atingerea țintelor a fost stabilit la data de 15 septembrie 2020.

Deși, în contextul declarării pandemiei SARS-COV-2, din luna martie regulile fiscale la nivel european au fost suspendate pentru a lăsa să funcționeze stabilizatorii automați și să permită luarea de măsuri pentru oprirea și combaterea efectelor economice ale pandemiei, CE a transmis MF în data de **6 aprilie 2020 o adresă de confirmare a lansării PDE în virtutea faptului că încălcările de reguli fiscale europene – transpuse de LRFB și la nivel național – sunt anterioare pandemiei, nefiind determinate de aceasta**. Astfel, se menținea termenul limită de raportare la 15 septembrie 2020, cu mențiunea că, în evaluarea acțiunilor eficiente ca răspuns la Recomandarea CE, se va ține cont de impactul economic și fiscal al pandemiei COVID-19 și de implicațiile activării clauzei de derogare din PSC.

Ținând seama de impactul economic și bugetar al pandemiei, extinsă la nivel global, precum și de orizontul incert al redresării post-COVID a devenit evident că țintele de deficit bugetar, stabilite pentru România în cadrul PDE, nu ar fi putut fi atinse. Astfel, *Raportul CE* din septembrie 2020³¹ a analizat măsurile luate de autoritățile române în contextul evoluției pandemiei, concluzionând că dacă pe termen scurt eforturile guvernului s-au concentrat pe atenuarea efectelor Pandemiei, pe termen mediu acestea ar trebui direcționate spre sprijinirea eficientă a economiei și intrarea pe o cale de ajustare a deficitului bugetar.

²⁷Cea mai recentă actualizare Eurostat indică 4,4% din PIB (mai 2021).

²⁸ 21.02.2020 https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/economy-finance/commission_report_on_romania_126-3.pdf

²⁹ https://ec.europa.eu/info/files/126-7-recommendation-council-recommendation-end-excessive-deficit-situation_en

³⁰ Acesta stipula următoarele obiective pentru deficitul bugetar ESA: 3,6% din PIB în 2020, 3,4% din PIB în 2021 și 2,8% din PIB în 2022, corespunzând unor rate de creștere nominală a cheltuielilor publice primare nete de 8,2% în 2020, 5,5% în 2021 și 5,5% în 2022, respectiv unei ajustări structurale anuale de 0,5% din PIB în 2020, 0,8% din PIB în 2021 și 0,8% din PIB în 2022.

³¹ https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/economy-finance/raport_edp_2020_final_en.pdf

În 18 noiembrie 2020 a fost publicată de către CE *Comunicarea privind situația fiscală din România*³² în care, analizând perspectivele de creștere a deficitului bugetar în anul 2020, se concluziona că aceasta este explicată doar parțial de deteriorarea perspectivelor economice și introducerea măsurilor de urgență destinate combaterii pandemiei, fiind determinată de elemente structurale prezente înainte de izbucnirea Pandemiei. Având în vedere incertitudinea excepțională creată de pandemia COVID-19, CE nu a luat nicio decizie cu privire la măsurile aferente PDE, dar a subliniat că perspectivele fiscale rămân foarte nefavorabile, necesitând noi acțiuni structurale substanțiale, pe partea de venituri și cea de cheltuieli, pentru a pune deficitul pe o traiectorie descendentă evitând astfel creșterea abruptă a datoriei publice ca procent din PIB. În data de 2 iunie, CE a reexaminat situația bugetară a României³³, inclusiv riscurile fiscale, pe baza rezultatelor execuției bugetare din 2020, a bugetului pe 2021 și a prognozei de primăvară a CE, și a reiterat că deteriorarea semnificativă a deficitului bugetar din anul 2020 a fost determinată parțial de măsurile fiscale luate în contextul pandemiei COVID-19 și de scăderea economică, fiind condusă de măsurile expansioniste luate anterior. Termenul pentru închiderea PDE este stabilit la orizontul anului 2024, ajustarea fiscală urmând să fie sprijinită de fondurile europene alocate României, de reformele care trebuie luate în sectorul pensiilor, al administrației fiscale, în domeniul salarizării personalului bugetar și de măsuri de consolidare bugetară. În acest sens, Guvernul României trebuie să trimită un plan de măsuri până la 15 octombrie 2021.

România a beneficiat în anul 2020 (cu extindere în perioada 2021-2022³⁴) de „clauza generală derogatorie” de la prevederile PSC, dar ajustarea deficitului către un nivel sustenabil trebuie să rămână un obiectiv prioritar al politicii fiscal-bugetare în această perioadă.

Cele trei rectificări bugetare din cursul anului 2020

Din luna martie 2020, în condițiile declarării pandemiei cu virusul SARS-CoV-2, la nivel european a fost activată derogarea temporară de la Pactul de Stabilitate și de Creștere, regulile bugetare fiind temporar suspendate. În acest context, în continuare se prezintă evoluția principalelor agregate bugetare pe parcursul anului și evaluarea conformării la regulile fiscale exclusiv prin prisma modificării plafoanelor aferente legilor de rectificare.

În *Tabelul 2* se prezintă limitele specificate în cadrul fiscal-bugetar inițial (stabilite prin Legea nr. 238/2019) și, respectiv, prin cele trei rectificări bugetare operate în cursul anului. Cifrele în italic reprezintă valorile indicatorilor recalculat cu date actualizate privind valoarea PIB nominal (1055,5 mld. lei, de la 1129,2 mld. lei în bugetul inițial). Se observă că pentru toți indicatorii au fost operate majorări semnificative pe parcursul anului în linie cu efectele negative asupra veniturilor și cheltuielilor bugetare generate de evoluția Pandemiei.

³² https://ec.europa.eu/info/files/communication-fiscal-situation-romania_en

³³ <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9433-2021-ADD-1/en/pdf>

³⁴ Comunicatul CE din 3 martie 2021 https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_21_884

Tabelul 2: Plafoane nominale ale soldului BGC, cheltuielilor totale și ale cheltuielilor de personal

	Legea nr. 238/2019			OUG nr. 50/2020			OUG nr. 135/2020			OUG nr. 201/2020		
	Sold BGC	Cheltuieli totale*	din care:	Sold BGC	Cheltuieli totale*	din care:	Sold BGC	Cheltuieli totale*	din care:	Sold BGC	Cheltuieli totale*	din care:
			Cheltuieli de personal			Cheltuieli de personal			Cheltuieli de personal			
mld. lei	-40,6	371,6	109,8	-73,4	381,3	109,7	-91,0	391,3	111,8	-96,1	394,3	111,11
% din PIB proiect buget	-3,6%	32,9%	9,7%	-6,8%	35,2%	10,1%	-8,6%	37,0%	10,6%	-9,1%	37,5%	10,6%
% din PIB execuție	-3,9%	35,2%	10,4%	-7,0%	36,1%	10,4%	-8,6%	37,1%	10,6%	-9,1%	37,4%	10,5%

*Exclusiv asistența financiară din partea UE și a altor donatori

Sursa: MF, Eurostat

Prima rectificare bugetară aferentă anului 2020 (aprobată prin OUG nr. 50/2020, amendată ulterior de Legea nr. 115/2020) a fost elaborată în condițiile anunțării de către Guvern a unor circumstanțe extraordinare care permiteau, potrivit art. 8 din LRFB, devierea temporară de la exigențele regulilor fiscale statuate prin LRFB. CF a validat manifestarea de circumstanțe extraordinare, cu mențiunea că, ulterior încetării acestora, există obligația legală privind adoptarea de măsuri de politică fiscal-bugetară care să conducă la o îmbunătățire a soldului structural al BGC cel puțin egală cu cerințele PSC.

De notat că scenariul macroeconomic care a stat la baza proiectului de rectificare bugetară construit pe o scădere a PIB real cu 1,9%, a fost considerat de CF ca fiind foarte optimist, apreciindu-se ca prudent și necesar să fie avute în vedere încă două scenarii pentru contracția PIB real - unul realist, în intervalul 4%-6% și, respectiv, unul pesimist, în intervalul 8%-9%.

Rectificarea bugetară a consemnat o revizuire descendentă substanțială a veniturilor totale ale BGC cu 19,05 mld. lei, în timp ce cheltuielile bugetare totale au fost majorate cu 12,9 mld. lei. Astfel, deficitul bugetar s-a adâncit cu 31,95 mld. lei, respectiv cu 3,1 pp din PIB față de ținta de 3,6% din PIB aferentă construcției bugetare inițiale.

Revizuirea negativă a proiecției de încasări a avut loc la nivelul categoriilor de venituri bugetare provenite din economia internă, pe fondul deteriorării cadrului macroeconomic, un impact favorabil fiind generat de sumele suplimentare primite de la UE destinate contracțării efectelor negative asociate pandemiei COVID-19.

Pe categorii de venituri, estimările din bugetul inițial, considerând valori nete de *swap*³⁵, au fost diminuate semnificativ la nivelul:

³⁵ În sumă de 850 mil. lei, similar bugetului inițial. *Swap este o schemă de compensare în lanț a obligațiilor restante față de BGC; operațiune prin care se realizează stingerea obligațiilor bugetare restante, cu impact echivalent pe venituri și pe cheltuieli.*

- *Veniturilor fiscale*, cu -13,1 miliarde lei, din care: încasările din *impozitul pe profit* (-2,3 mld. lei, cu amendamentul că, prin modificarea modalității privind declararea și plata impozitului pe profit³⁶, estimarea pentru anul 2020 cuprindea și unele încasări care în mod normal ar fi fost realizate în primul trimestru al anului 2021); cele din *impozitul pe salarii și venit* (-1,55 mld. lei); încasărilor din *TVA* (-5,6 mld. lei, considerată de CF în linie cu cadrul macroeconomic actualizat); *accizelor* (-2,69 mld. lei).
- *Contribuțiilor de asigurări*, cu -8,4 mld. lei. CF aprecia estimarea acestui agregat bugetar drept optimistă, indicând un gol de venituri de circa 1,1 mld. lei.
- *Veniturilor nefiscale*, cu -1,44 mld. lei, MF estimând reducerea dividendelor distribuite de companiile de stat ca urmare a reducerii profitabilității acestora.

Au fost majorate *alte sume primite de la UE pentru programele operaționale finanțate în cadrul obiectivului convergență* cu 3,92 mld. lei, sumele suplimentare primite fiind destinate finanțării parțiale a măsurilor adoptate în contextul luptei cu pandemia COVID-19.

Revizuirea ascendentă la nivelul cheltuielilor totale a fost generată de sumele suplimentare alocate în contextul măsurilor de sprijin în combaterea efectelor sociale și economice generate de Pandemie, majorările fiind localizate la nivelul cheltuielilor cu asistența socială, în principal, ca urmare a măsurilor adoptate privind șomajul tehnic, precum și la nivelul fondurilor de rezervă, cu sumele necesare luptei cu efectele pandemiei. Următoarele categorii de cheltuieli au fost majorate:

- *Cheltuieli de personal*, cu 0,6 mld. lei, destinate plății cadrelor medicale din linia întâi în lupta cu pandemia COVID-19, primele acordate acestora fiind finanțate prin fonduri europene.
- *Fonduri de rezervă*, cu 3 mld. lei, care se vor distribui ulterior pe categorii bugetare în funcție de necesitățile efective.
- *Bunuri și servicii*, cu 0,5 mld. lei, CF considerând noul nivel drept mult subdimensionat, chiar și neluând în calcul necesitățile suplimentare generate de lupta cu pandemia COVID-19.
- *Alte cheltuieli*, cu 1,4 mld. lei, pentru sumele destinate părinților care stau acasă cu copiii, potrivit prevederilor Legii nr. 19/2020.
- *Asistență socială*, cu 6,8 mld. lei, din care: 1,8 mld. lei pentru sprijinirea profesiilor liberale și altor categorii care nu se încadrează la șomajul tehnic potrivit OUG nr. 32/2020; 4 mld. lei ca sume suplimentare pentru plata șomajului tehnic; 1 mld. lei pentru majorarea fondurilor necesare plății concediilor medicale.
- *Cheltuieli de capital* cu 1 mld. lei, pentru suplimentarea sumelor aferente Programului Național de Dezvoltare Locală.

CF a apreciat în Opinia sa, drept probabilă supraestimarea veniturilor bugetare cu cel puțin 0,3% din PIB (localizate în principal la *impozitul pe salarii și venit, alte impozite pe venit, profit și câștiguri din capital*,

³⁶ Operată cu ocazia rectificării bugetare - astfel, voluntar, contribuabilii pot alege să plătească impozitul pe profit trimestrial anticipat, primind o bonificație între 5% și 10% din valoarea obligației de plată. Astfel, încasările potrivit metodologiei *cash* aferente anului 2020 sunt influențate favorabil de apelul la această facilitare, iar cele potrivit ESA se diminuează cu bonificația plătită.

contribuții sociale) și subdimensionarea cheltuielilor bugetare cu minim 0,3-0,45% din PIB (*bunuri și servicii* cu 0,2-0,3% din PIB și *asistența socială* – plăți pentru șomajul tehnic, cu 0,1-0,15% din PIB), estimând un deficit bugetar pentru anul 2020 cuprins în intervalul de 7,3-7,45%, în condițiile cadrului macroeconomic asumat de Guvern (construit pe un PIB real de -1,9%, considerat de CF drept optimist). Pentru scenariul macroeconomic considerat drept realist de CF (contractie a PIB real între 4 și 6%), deficitul bugetar era estimat în intervalul 8,1 - 8,9% din PIB.

A doua rectificare bugetară³⁷ (aprobată prin OUG nr. 135/2020 și OUG nr. 136/2020), a majorat atât veniturile cât și cheltuielile totale ale BGC cu 0,92 mld. lei, respectiv, cu 19,42 mld. lei, deficitul bugetar adâncindu-se cu încă 18,5 mld. lei comparativ cu cel estimat anterior, respectiv la 8,6% din PIB, cu 1,9 pp peste nivelul avut în vedere anterior, pe fondul deteriorării cadrului macroeconomic comparativ cu cel avut în vedere anterior, a unor slăbiciuni suplimentare ale construcției bugetare, și implementării de noi măsuri discreționare de politică fiscală pe partea de cheltuieli bugetare. Excluzând majorarea cu 1,1 mld. lei a schemelor de tip *swap* comparativ cu prima rectificare, veniturile bugetare s-au diminuat cu 0,18 mld. lei, în timp ce cheltuielile bugetare au crescut cu 18,3 mld. lei.

Prognoza macroeconomică care a fundamentat construcția bugetară a fost modificată în sensul anticipat de CF cu ocazia Opiniei privind prima rectificare din an, respectiv, o contractie a PIB real de 3,8%, apropiată de limita inferioară a intervalului 4-6% avansat de CF.

În structura veniturilor totale ale BGC, au fost diminuate semnificativ veniturile bugetare provenite din economia internă (-8,6 mld. lei), fiind aparent compensate de majorarea *sumelor primite de la UE/alți donatori în contul plăților efectuate și pre-finanțări aferente cadrului financiar 2014-2020* (+ 8,47 mld. lei).

Revizuirii, majoritatea în sens descendent au fost operate la următoarele categorii de venituri bugetare (exclusiv *swap*) comparativ cu estimările anterioare:

- *Veniturile fiscale* au fost reduse cu 6,8 miliarde lei, din care: *impozit pe profit* (-0,54 mld. lei), *impozit pe salarii și venit* (-0,3 mld. lei, în linie cu execuția la zi și noua prognoză privind evoluția numărului mediu de salariați din economie și a câștigului salarial mediu brut), *alte impozite pe venit, profit și câștiguri din capital* (-0,5 mld. lei); *TVA* (-5,4 mld. lei, în linie cu cadrul macroeconomic actualizat, accelerarea rambursărilor de TVA cu scopul de a injecta lichiditate în economie și eliminarea supra accizei la carburanți), *accize* (+0,16 mld. lei, pe fondul unui impact favorabil al creșterii accizelor la produsele din tutun mai mare decât cel anticipat).
- *Contribuții de asigurări*: -1,3 mld. lei, în linie cu observația CF privind o supraevaluare de circa 1,1 mld. lei notată cu ocazia Opiniei privind prima rectificare bugetară și reevaluarea cadrului macroeconomic.
- *Venituri nefiscale*: -0,53 mld. lei.

³⁷ Propunerea de rectificare a fost transmisă CF în data de 13 august pentru care s-a emis o Opinie preliminară (14 august, <http://consiliulfiscal.ro/Opinie%20Rectificare%20II%202020.pdf>). Deoarece între forma publicată în MO și cea trimisă inițial erau diferențe, la cererea CF, MF a completat și actualizat setul de informații, CF emițând o Opinie actualizată în data de 31 august (<http://consiliulfiscal.ro/Opinie%20CF%20Rectificare%20II%202020.pdf>).

- *Sume primite de la UE/alți donatori în contul plăților efectuate și pre-finanțări aferente cadrului financiar 2014-2020: +8,47 mld. lei, din care însă fondurile europene al căror destinatar este statul³⁸ cu doar 1,35 mld. lei, restul fiind destinat sectorului privat (agricultură (+2 mld. lei) și sume destinate pre-finanțării proiectelor sectorului neguvernamental în cazul indisponibilității temporare a fondurilor europene, în baza art. 10 din OUG nr. 40/2015 (+5,1 mld. lei)).*

De notat că veniturile fiscale și contribuțiile de asigurări sociale includeau, conform *Notei de fundamentare a OUG cu privire la rectificarea bugetului de stat pe anul 2020, modificarea unor acte normative și stabilirea unor măsuri bugetare*, sume în cuantum de 7 mld. lei³⁹ din recuperarea de către ANAF de la agenții economici a obligațiilor fiscale amânate de la plată conform prevederilor OUG nr. 29/2020, până la sfârșitul anului 2020 (0,9 mld. lei *impozit pe profit și impozit pe venitul microîntreprinderilor*, 0,4 mld. lei *impozit pe venit*, 2,9 mld. lei *TVA*, 0,2 mld. lei *accize* și 2,6 mld. lei din *contribuțiile de asigurări sociale*). CF a apreciat că persistă îndoieli cu privire la gradul de recuperare al sumelor amânate la plată de agenții economici, într-un context caracterizat printr-un înalt grad de incertitudine.

Cheltuielile bugetare (exclusiv *swap*), au fost majorate cu 18,3 mld. lei, fiind operate următoarele revizuri comparativ cu estimările anterioare:

- *Cheltuieli de personal: +1,17 mld. lei* destinate personalului din unitățile sanitare publice, acordarea stimulentei de risc, sporuri pentru condiții de pericol deosebite, ore suplimentare, primele acordate fiind finanțate prin fonduri europene.
- *Bunuri și servicii: +3,1 mld. lei.* Considerând ritmul de creștere pe primele 7 luni și impactul generat de lupta cu pandemia COVID-19, CF a notat sub-dimensionarea acestui agregat bugetar cu circa 0,3 - 0,5% din PIB.
- *Fonduri de rezervă: +2,16 mld. lei,* care se vor distribui ulterior pe categorii bugetare în funcție de necesitățile efective.
- *Dobânzi: +1,72 mld. lei,* urmare a creșterii necesarului de finanțare, a costurilor de împrumut și deprecierei monedei naționale.
- *Subvenții: +0,7 mld. lei.*
- *Alte transferuri: +1,02 mld. lei,* din care +0,5 mld. lei pentru suplimentarea contribuției României la bugetul UE.
- *Alte cheltuieli: -0,9 mld. lei* aferente indemnizațiilor acordate părinților pentru supravegherea copiilor pe perioada închiderii temporare a unităților de învățământ.
- *Asistență socială: -1,06 mld. lei.* În structură, *bugetul asigurărilor sociale de stat*, s-a redus cu 6,8 mld. lei (în condițiile reevaluării majorării punctului de pensie la 1 septembrie 2020, de la 40% în

³⁸ Din perspectiva metodologiei ESA 2010 sunt relevante doar fondurile structurale al căror beneficiar final este statul, sumele destinate agriculturii și pre-finanțările acordate sectorului neguvernamental nefiind incluse în sectorul administrației publice.

³⁹ MF estima că această facilitate ar conduce la încasarea cu întârziere față de planificarea inițială a unei sume de circa 10 mld. lei, la care a aplicat o rată de încasare de circa 70%, ipoteză apreciată drept rezonabilă de CF. Ulterior termenul prevăzut de OUG nr. 29/2020 (25 octombrie 2020) a fost prelungit până la 31 martie 2021.

bugetul inițial la 14%), și au fost suplimentate: *bugetul asigurărilor pentru șomaj* (+3 mld. lei pentru finanțarea măsurilor de susținere a angajaților și angajatorilor prin decontarea unei părți din salariu), *bugetul de stat* (+1,55 mld. lei destinate plății unor drepturi de asistență socială⁴⁰ și implementării măsurilor aprobate pentru combaterea efectelor Pandemiei) și *FNUASS* (+ 0,8 mld. lei necesare plății concediilor medicale).

- *Cheltuieli de capital*: +3,34 mld. lei, din care 1,1 mld. lei pentru suplimentarea sumelor aferente PNDL.
- *Proiecte cu finanțare din fonduri externe nerambursabile aferente cadrului financiar 2014-2020*: +8,55 mld. lei, din care 7,1 mld. lei pentru majorarea fondurilor alocate plăților pentru *agricultură și pre-finanțarea proiectelor sectorului neguvernamental în cazul indisponibilității temporare a fondurilor europene* și 1,5 mld. lei pentru *proiectele din fonduri europene al căror destinatar final este statul*.

CF a subliniat în opinia sa că, având în vedere deteriorarea suplimentară a poziției finanțelor de ordinul a 0,6-0,8 pp din PIB la nivelul anului 2020, aceasta adâncește echivalent estimarea deficitului bugetar de la prima rectificare (8,1-8,9% din PIB⁴¹). Din analiza măsurilor luate cu ocazia acestei rectificări, cu impact asupra majorării cheltuielilor permanente, CF a evidențiat că principalii factori care au condus la derapajul bugetar de proporții sunt de natură permanentă fiind dificil de corectat, și a reiterat importanța luării în considerare a situației extrem de complicate a situației bugetare, orice majorare suplimentară de cheltuieli permanente implicând ulterior măsuri corective echivalente ca impact asupra BGC în perioada de consolidare bugetară.

A treia rectificare bugetară (aprobată prin OUG nr. 201/2020) operată în a doua jumătate a lunii noiembrie a fost fundamentată pe un scenariu macroeconomic revizuit descendent, cu o contracție a PIB de 4,2%. Comparativ cu parametrii aprobați prin cea de-a doua rectificare bugetară, încasările bugetare totale au fost diminuate cu 4,2 mld. lei (pe fondul impactului nefavorabil și de amplasare asupra încasărilor bugetare al facilității de amânare la plată a obligațiilor bugetare de către agenții economici⁴²), cheltuielile bugetare totale au fost crescute cu 0,8 mld. lei, deficitul bugetar fiind astfel majorat cu 5 mld. lei (0,5 pp de PIB), la 9,1% din PIB.

Revizuirile ale proiecției veniturile totale ale BGC (nete de *swap*⁴³) au fost operate după cum urmează:

- *Sume primite de la UE/alți donatori în contul plăților efectuate și pre-finanțări aferente cadrului financiar 2014-2020*: -2,2 mld. lei, prin diminuarea cu 3 mld. lei a *sumelor care tranzitează bugetul general consolidat destinate pre-finanțării proiectelor sectorului neguvernamental în*

⁴⁰ În principal pentru acoperirea majorării alocației de stat pentru copii cu 20% de la 1 august 2020, indemnizației lunare pentru creșterea copiilor, drepturilor acordate persoanelor cu handicap.

⁴¹ În condițiile unei contracții PIB de 4-6%. Admițând scenariul de -3,8%, deficitul ar fi fost de 8%.

⁴² În luna octombrie 2020 a fost aprobată modificarea acestei facilități prin OUG nr. 181/2020, prin care se extinde posibilitatea eșalonării pe 12 luni a obligațiilor fiscale restante prin depunerea unei cereri până la finele anului, implicând și plata unei dobânzi de circa 3,65% pe an.

⁴³ Menținute la nivelul avut în vedere la cea de-a doua rectificare bugetară.

cazul indisponibilității temporare a fondurilor europene, în baza art. 10 din OUG nr. 40/2015, majorarea fondurilor europene pentru agricultură cu 1,1 mld. lei, sumele din fonduri structurale și de coeziune fiind diminuate cu circa 0,3 mld. lei.

- *Venituri fiscale: -1,3 mld. lei, din care: impozit pe profit, -0,8 mld. lei (diminuarea sumelor anticipate de ANAF a se recupera din sumele amânate la plată aferente acestei categorii); impozit pe salarii și venit: +0,27 mld. lei; impozite și taxe pe proprietate: -0,3 mld. lei; TVA: +0,4 mld. lei; accize: -0,6 mld. lei; taxa pe utilizarea bunurilor, autorizarea utilizării bunurilor sau pe desfășurarea de activități: -0,04 mld. lei, fiind menținută estimarea de încasare a 2,5 mld. lei din vânzarea licențelor de tip 5G de către ANCOM.*
- *Contribuții de asigurări: +0,3 mld. lei, în linie cu execuția bugetară la zi, dar și cu luarea în considerare a sumelor recuperate din obligațiile bugetare amânate la plată potrivit estimării ANAF (circa 1,9 mld. lei), asupra cărora CF și-a exprimat deja rezervele, apreciind drept probabilă apariția unui gol important de venituri la această categorie.*
- *Venituri nefiscale: -0,87 mld. lei, în linie cu execuția bugetară la zi.*

Având în vedere modificarea substanțială a prevederilor schemei de amânare la plată a obligațiilor bugetare restante ale agenților economici comparativ cu varianta existentă la rectificarea din august și faptul că organizarea licitației pentru închirierea benzilor de frecvență 5G părea puțin probabil să se finalizeze până la sfârșitul anului, CF a estimat drept probabilă materializarea unui gol total de încasări în anul 2020 (din venituri fiscale, contribuții de asigurări plus alte venituri) de aproximativ 6,5-7,5 mld. lei (0,65%-0,75% din PIB).

Majorarea cheltuielilor bugetare (nete de *swap*) cu 0,8 mld. lei a fost rezultatul suplimentării cheltuielilor cu *asistența socială* (+2,5 mld. lei), *alte transferuri* (+2,1 mld. lei⁴⁴) și *bunuri și servicii* (+1 mld. lei,) compensate parțial de reducerea cheltuielilor de *capital* (-2,6 mld. lei), a celor aferente *proiectelor cu finanțare din fonduri externe nerambursabile* (-1,4 mld. lei) și a *fondului de rezervă* (-1 mld. lei)⁴⁵.

De notat că din majorarea cheltuielilor cu *asistența socială*, două treimi (1,8 mld. lei) au fost alocate *bugetului asigurărilor sociale de stat*, ca urmare a necesarului suplimentar relevat de execuția bugetară pe primele 9 luni, CF solicitând investigarea cauzelor care au determinat această evoluție neașteptată. De asemenea, CF a avertizat ca fiind necesare în plus 1,4 mld. lei dacă se renunță la inversarea până la finalul anului a deciziei de plată în avans cu câteva zile a pensiilor distribuite prin intermediul Poștei Române.

⁴⁴ Din care 1,5 mld. lei sumele obținute din scoaterea la licitație a certificatele de emisii de gaze cu efect de seră atribuite României la nivelul UE (înregistrate și pe cheltuieli și pe venituri) și 0,6 mld. lei pentru suplimentarea contribuției României la bugetul UE

⁴⁵ De fapt o suplimentare de 1,2 mld. lei, sumele existente anterior în fondul de rezervă fiind cheltuite, regăsindu-se la acel moment la nivelul altor categorii de cheltuieli bugetare.

Cheltuielile de investiții publice au fost reduse cu 2,4 mld. lei (diminuarea cheltuielilor de capital cu 2,6 mld. lei⁴⁶ fiind compensată marginal de avansul cheltuielilor aferente proiectelor finanțate din fonduri structurale cu 0,4 mld. lei).

CF a exprimat rezerve doar față de nivelul estimat al agregatului *bunuri și servicii*, apreciind un nivel probabil al deficitului bugetar pentru anul 2020 potrivit metodologiei *cash* în jurul valorii de 9,8% din PIB⁴⁷, cu 0,7 pp peste estimarea MF, ca urmare a identificării unui gol probabil de venituri (recuperabil în anul 2021 în execuția *cash*), care nu influențează execuția anului 2020 din perspectiva metodologiei ESA 2010.

Execuția bugetară

Rezultatele execuției bugetare (inclusiv schema *swap*) din anul 2020 au fost puternic afectate de impactul pandemiei COVID-19, deficitul bugetar în termeni *cash* situându-se la un nivel de 9,66% din PIB, respectiv, la 101,9 mld. lei cu 61,4 mld. lei peste nivelul estimat în programul inițial (40,5 mld. lei), respectiv, cu 5,8% din PIB peste nivelul din bugetul inițial (-3,84% din PIB). Conform metodologiei ESA, deficitul bugetar s-a adâncit la 97,6 mld. lei, respectiv, la 9,2% din PIB, semnificativ peste nivelul proiectat în bugetul inițial (3,6% din PIB).

Diferența dintre nivelurile nominale ale deficitului bugetar potrivit celor două metodologii poate fi explicată de elemente care acționează în ambele sensuri, respectiv unele care afectează doar deficitul bugetar potrivit metodologiei naționale, iar altele doar pe cel conform metodologiei europene. Astfel, principalele elemente care explică ecartul de -4,3 mld. lei între deficitul potrivit ESA 2010 și cel potrivit metodologiei naționale au fost reprezentate de:

- taxe și impozite amânate la plată în anul 2020 și care vor fi încasate în anii următori (-12,2 mld. lei);
- venituri din proprietate tratate ca super-dividende (+1,74 mld. lei)⁴⁸;
- achitarea de avansuri pentru cumpărarea de echipamente militare care urmează să fie recunoscute în standarde ESA 2010 doar la livrare (ecart: +2,44 mld. lei);
- sume efectiv plătite privind restituirea taxei de poluare (+3,44 mld. lei);
- plata de sume în contul Legii 85/2016 deja înregistrate în execuția ESA în anul 2016 (decizii judecătorești în valoare de 2,8 mld. lei, plăți efectuate în sumă de 1,55 mld. lei, rezultând un ecart de +1,26 mld. lei);
- diferențe în tratamentul cheltuielilor cu dobânzile (-1,4 mld. lei);
- diferențe dintre încasările din contribuții sociale și TVA potrivit ESA și cele *cash* (-0,2 mld. lei aferente lunii ianuarie 2020);

⁴⁶ Reducerea la nivelul bugetului de stat (cu câte 1,6 mld. lei la MAN și instituții/activități finanțate integral și/sau parțial din venituri proprii) și suplimentarea sumelor aferente PNDL cu 1 mld. lei.

⁴⁷ Pentru un declin economic conform prognozei CF, deficitul bugetar *cash* s-ar fi situat la 9,9% din PIB.

⁴⁸ Respectiv, din rezerve acumulate anterior de companiile de stat și de la BNR; decizia de a obliga distribuirea de dividende suplimentare din rezervele acumulate în anii precedenți nu influențează deficitul bugetar potrivit metodologiei europene.

- înregistrarea drept transferuri de capital a unor împrumuturi și garanții⁴⁹ (+1,67 mld. lei);
- contribuția pozitivă a companiilor de stat consolidate în sectorul administrației publice (-0,93 mld. lei).

Execuția anului 2020 (inclusiv schema tip *swap*) relevă că veniturile totale ale BGC s-au situat semnificativ sub așteptările inițiale (cu 37,6 mld. lei), iar cheltuielile totale au depășit cu 23,7 mld. lei estimarea inițială. Nerealizarea de proporții în raport cu bugetul inițial a încasărilor este atribuibilă majoritar înrăutățirii semnificative a cadrului macroeconomic comparativ cu proiecțiile inițiale, și acordării facilității de amânare la plată a obligațiilor agenților economici către BGC, în timp ce cheltuielile bugetare au fost majorate în vederea finanțării măsurilor luate pentru a combate efectele sociale și economice generate de pandemie, precum și pentru a remedia neajunsuri în programarea bugetară inițială sau măsuri discreționare de majorare a unor cheltuieli permanente.

Tabelul 3: Evoluția principalelor agregate bugetare în anul 2020 (mld. lei)

	Program inițial	Prima rectificare	A doua rectificare	A treia rectificare	Execuție
Venituri totale, din care:	359,3	340,2	340,1	335,8	321,3
Venituri fiscale	176,2	163,1	157,4	156,0	150,7
Contribuții asigurări	124,0	115,7	113,3	113,6	111,7
Fonduri UE	29,3	33,2	41,7	39,5	33,6
Cheltuieli totale, din care:	399,8	412,7	431,1	431,9	423,3
Cheltuieli curente, din care:	372,6	384,5	400,1	403,5	391,9
Proiecte din fonduri UE	33,0	32,7	41,3	39,9	34,9
Cheltuieli de capital	27,3	28,2	31,6	29,0	33,2
Deficit bugetar	-40,55	-72,50	-91,00	-96,06	-101,92

Sursa: MF

Notă: Sume fără impactul schemelor de compensare

În *Tabelul 3* se prezintă evoluția principalelor agregate bugetare pe parcursul anului 2020 în standarde *cash*, exclusiv scheme de compensare de tip *swap*.

Veniturile bugetare totale, nete de impactul schemelor de compensare de tip *swap* (în cuantum de 1,2 mld. lei), au fost cu 38 mld. lei sub estimarea inițială, pe fondul nerealizării de amploare a veniturilor bugetare provenite din economia internă: *venituri fiscale* (-25,5 mld. lei), *contribuții de asigurări* (-12,3 mld. lei, datorită evoluției mai slabe a pieței muncii în raport cu estimările inițiale și facilității de amânare la plată a obligațiilor agenților economici către BGC) și *venituri nefiscale* (-4,1 mld. lei, pe fondul scăderii profitabilității companiilor de stat și a dividendelor plătite) care au fost compensate marginal de evoluția pozitivă a *sumelor primite de la UE* (+4,2 mld. lei, din care: 1,2 mld. lei *sume suplimentare primite de la*

⁴⁹ Respectiv, din: clasificarea împrumutului către Unifarm drept improbabil a fi rambursat, garanții acordate TAROM și Blue Air considerate drept exigibile și provizion legat de garanțiile acordate programului IMM Invest.

UE pentru combaterea pandemiei COVID-19, 1,3 mld. lei fonduri structurale și 1,7 mld. lei fonduri destinate agriculturii).

Nerealizarea *veniturilor fiscale* este localizată la nivelul încasărilor din: TVA (-11,2 mld. lei, în principal, pe fondul rambursărilor accelerate efectuate în anul 2020 și facilității privind eşalonarea obligațiilor agenților economici către BGC), *impozit pe profit* (-3,8 mld. lei, ca efect al scăderii economice și a facilității privind eşalonarea plăților), *accize* (-3 mld. lei, urmare a eliminării supra accizei la carburanți, neinclusă în bugetul inițial), *taxa pe utilizarea bunurilor, autorizarea utilizării bunurilor sau pe desfășurarea de activități* (-2,9 mld. lei, ca rezultat al amânării licitației pentru închirierea benzilor de frecvență 5G de către operatorii de telefonie mobilă), *impozit pe salarii și venit* (-2,1 mld. lei) și *alte impozite și taxe pe proprietate* (-1,2 mld. lei).

Nivelul cheltuielilor bugetare a fost mult peste valoarea estimată inițial (+23,4 mld. lei). Astfel, principalele categorii la nivelul cărora s-au înregistrat creșteri au fost: *cheltuieli cu asistența socială* (+7,33 mld. lei, pe seama bugetării inițiale insuficiente, dar și a unor măsuri decise în timpul anului), *cheltuieli de capital* (+5,96 mld. lei), *cheltuieli cu bunuri și servicii* (+5,58 mld. lei, urmare a sub-bugetării inițiale și a sumelor suplimentare necesare luptei împotriva Pandemiei), *alte transferuri* (+1,97 mld. lei), *cheltuieli aferente proiectelor cu finanțare din fonduri externe nerambursabile post-aderare 2014-2020* (+1,9 mld. lei) și *alte cheltuieli* (+1,63 mld. lei). Reduceri comparativ cu nivelul inițial s-au înregistrat pentru *plăți efectuate în anii precedenți și recuperate în anul curent* (-1,81 mld. lei).

În [Tabelul 4](#) se prezintă evoluția veniturilor și cheltuielilor bugetare din perspectiva metodologiei naționale (*cash*), exprimate ca pondere în PIB. Punctele de referință pentru anul 2020 sunt anul anterior și anul 2009, care a marcat vârful perioadei de recesiune generate de criza economico-financiară declanșată în anul 2008.

Comparativ cu anul anterior, în contextul manifestării efectelor pandemiei cu virusul SARS-COV-2 începând cu luna martie, în anul 2020 s-a consemnat deteriorarea în continuare a deficitului bugetar, cu circa 5 pp din PIB, veniturile bugetare înregistrând o ușoară creștere de 0,2 pp din PIB, iar cheltuielile bugetare, majorându-se semnificativ, cu 5,2 pp din PIB.

Veniturile BGC care au avut cea mai nefavorabilă evoluție au fost: veniturile *fiscale* (-0,48 pp din PIB și cele *nefiscale* (-0,22 pp din PIB), parțial compensate la nivel agregat de creșterea ponderii *sumelor primite de la UE* (+0,8 pp) și a *contribuțiilor de asigurări sociale* (+0,09 pp).

La nivelul *veniturilor fiscale*, scăderi semnificative au fost înregistrate la nivelul veniturilor din TVA (-0,42 pp), *impozitul pe profit* (-0,19 pp), *alte impozite și taxe pe bunuri și servicii* (-0,07 pp) și din *accize* (-0,06 pp), parțial compensate de evoluții pozitive ale veniturilor din *taxa pe utilizarea bunurilor, autorizarea utilizării bunurilor sau pe desfășurarea de activități* (+0,22 pp) și din *impozitul pe salarii și venit* (+0,11 pp).

De notat că, impactul pe partea de venituri ca efect al măsurilor luate pentru atenuarea efectelor Pandemiei, este evaluat de MF la circa 2% din PIB (Programul de Convergență 2021-2024).

Tabelul 4: Evoluția veniturilor și cheltuielilor bugetare în standarde cash (% din PIB)

	2009	2015	2018	2019	Buget inițial 2020	Execuție 2020	Buget inițial 2020/ 2019	Execuție 2020/ 2019	Execuție 2020/ 2009
Venituri totale	29,6	32,8	31,0	30,3	34,0	30,4	3,8	0,17	0,8
Venituri fiscale (fără CAS)	16,4	19,4	15,0	14,8	16,7	14,3	1,9	-0,5	-2,1
Impozit pe venit	3,5	3,7	2,4	2,2	2,5	2,3	-12,3	0,1	-1,2
Impozit pe profit	2,0	1,9	1,6	1,7	1,8	1,5	0,2	-0,2	-0,5
Impozite și taxe pe proprietate	0,6	0,8	0,6	0,6	0,7	0,6	0,1	0,0	-0,1
TVA	6,5	8,0	6,2	6,2	6,8	5,7	0,6	-0,4	-0,7
Accize	2,9	3,7	3,0	3,0	3,2	2,9	0,2	-0,1	0,0
CAS	9,0	8,1	10,3	10,5	11,7	10,6	1,3	0,1	1,6
Venituri nefiscale	3,1	2,7	2,8	2,6	2,7	2,3	0,2	-0,2	-0,8
Donații	0,6	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	-0,6
Sume primite de la UE în contul plăților efectuate	0,4	2,4	2,85	2,38	2,78	3,18	0,4	0,80	2,8
Cheltuieli totale	36,6	34,2	33,9	34,9	37,9	40,1	3,0	5,24	3,5
Cheltuieli de personal	8,8	7,3	9,0	9,7	10,3	10,4	0,7	0,7	1,6
Bunuri și servicii	5,3	5,7	4,7	5,0	4,8	5,4	-0,2	0,3	0,0
Dobânzi	1,1	1,3	1,4	1,1	1,3	1,4	0,2	0,2	0,2
Subvenții	1,4	0,9	0,7	0,7	0,7	0,8	0,0	0,1	-0,6
Proiecte cu finanțare din fonduri externe nerambursabile post-aderare	0,5	3,4	2,6	2,6	3,1	3,3	0,5	0,7	2,8
Asistență socială	12,0	10,7	10,6	10,8	12,4	13,1	1,6	2,3	1,1
Cheltuieli de capital	4,1	2,6	2,5	2,9	2,6	3,1	-0,3	0,3	-1,0
Sold bugetar	-6,95	-1,45	-2,87	-4,59	-3,84	-9,66	0,7	-5,07	-2,7

Sursa: MF, calcule CF

Notă: Sume fără impactul schemelor de compensare

Pe partea de cheltuieli bugetare, comparativ cu anul anterior s-au înregistrat majorări importante la următoarele agregate bugetare: cheltuieli *cu asistența socială* (+2,28 pp din PIB, în principal pe seama finanțării măsurilor de susținere a angajaților și angajatorilor prin decontarea unei părți din salariu, precum și a creșterii punctului de pensie), *cheltuieli de personal* (+0,75 pp din PIB, pe fondul acordării de stimulente și majorări salariale personalului aflat în prima linie a luptei împotriva pandemiei); *proiecte cu finanțare din fonduri externe nerambursabile post-aderare* (+0,69 pp din PIB), *bunuri și servicii* (+0,32 pp din PIB) *cheltuieli de capital* (+0,29 pp din PIB), *dobânzi* (+0,23 pp din PIB, a urmare a creșterii necesarului de finanțare, a costurilor de împrumut și deprecierii monedei naționale) și *subvenții* (+0,1 pp din PIB).

Comparativ cu anul 2009, în anul 2020 se consemnează înregistrarea unui deficit *cash* mai mare cu 2,7 pp din PIB, veniturile bugetare fiind superioare cu 0,8 pp din PIB, iar cheltuielile totale ale BGC cu 3,5 pp din PIB.

În *Tabelul 5* se prezintă evoluția veniturilor și cheltuielilor bugetare în standarde ESA 2010, exprimate ca procente din PIB. Analiza anului 2020 este făcută comparativ cu evoluțiile din anul anterior și, respectiv din anul 2009.

Tabelul 5: Evoluția veniturilor și cheltuielilor bugetare în standarde ESA 2010, % PIB								
	2009	2015	2016	2017	2019	2020	Modificări 2020/2019	Modificări 2020/2009
Total venituri, din care:	30,3	35,5	31,9	30,8	31,8	33,1	1,3	2,8
Venituri fiscale (fără CAS), din care:	16,2	19,9	17,8	16,4	15,4	15,1	-0,3	-1,1
Impozite indirecte, din care:	10,2	13,3	11,3	10,3	10,6	10,4	-0,2	0,2
TVA	6,3	8,1	6,4	6,2	6,2	6,1	-0,1	-0,2
Accize + taxe vamale	3,9	5,2	4,9	4,1	4,4	4,3	-0,1	0,4
Impozite directe, din care:	5,9	6,6	6,4	6,1	4,8	4,7	-0,1	-1,2
Impozit pe venit	3,3	3,7	3,6	3,6	2,3
Impozit pe profit	2,3	2,3	2,2	2,0	2,1
CAS	9,7	8,1	8,8	9,4	11,3	12,0	0,7	2,3
Alte venituri curente	1,4	2,1	1,6	1,6	1,1	2,1	1,0	0,7
Total cheltuieli, din care:	39,4	36,1	34,5	33,5	36,2	42,4	6,2	3,0
Consum intermediar	6,0	5,9	5,6	5,2	5,6	5,9	0,3	-0,1
Remunerarea salariaților	10,3	7,8	9,0	9,8	11,3	12,1	0,8	1,8
Dobânzi	1,4	1,6	1,5	1,3	1,2	1,4	0,2	0,0
Asistență socială	12,7	11,5	11,5	11,6	11,9	13,5	1,6	0,8
Subvenții	1,1	0,4	0,3	0,4	0,4	1,0	0,6	-0,1
Alte cheltuieli curente	1,7	2,4	1,4	1,7	1,5	2,2	0,7	0,5
Formarea brută de capital fix	5,8	5,2	3,6	2,6	3,5	4,6	1,1	-1,2
Sold bugetar	-9,1	-0,6	-2,6	-2,6	-4,4	-9,2	-4,8	-0,1

Sursa: Eurostat

Consolidarea fiscală inițiată în anul 2010 în vederea corectării dezechilibrelor majore existente la nivelul poziției finanțelor publice a fost caracterizată de un ritm alert, România reușind într-o perioadă de timp relativ scurtă, reducerea deficitului bugetar potrivit ESA 2010 de la 9,1% din PIB în anul 2009 la 0,6% din PIB în 2015. În anii 2016-2019 politica fiscală laxă a condus la inversarea acestui trend, înregistrându-se o creștere importantă a deficitului bugetar față de anul 2015, pe fondul scăderii masive a veniturilor (cu 3,7 pp în anul 2019). În acest mod, au fost anulate parțial și de o manieră abruptă, rezultatele procesului de consolidare fiscală, anul 2019 marcând depășirea pragului de 3% din PIB, România fiind plasată în PDE din martie 2020. Impactul măsurilor fiscale luate în contextul Pandemiei a accentuat masiv dezechilibrul bugetar comparativ cu 2019, în anul 2020 pe fondul majorării cheltuielilor totale BGC cu 6,2 pp din PIB și a veniturilor bugetare doar cu 1,3 pp din PIB, înregistrându-se un deficit de 9,2% din PIB.

De notat că a fost depășit cu 0,1 pp din PIB precedentul deficit record din anul 2009 (9,1% din PIB), atins în contextul crizei financiare globale.

Comparativ cu anul anterior, în anul 2020, *veniturile fiscale* sunt la un nivel inferior cu 0,3 pp din PIB, urmare a reducerii încasărilor din impozite *indirecte* (-0,2 pp din PIB), și a celor din impozite directe (-0,1 pp din PIB), fiind contrabalansate de o evoluție bună a *contribuțiilor sociale* (+0,7 pp din PIB) și *altor venituri curente* (fonduri europene, +1 pp din PIB). Comparativ cu anul 2009, *veniturile fiscale* înregistrate în anul 2020 sunt mai mici cu 1,1 pp din PIB, în principal pe seama impozitelor *directe* care s-au diminuat cu 1,2 pp din PIB, ca urmare a reducerii cotei de impozitare a veniturilor personale de la 16% la 10% începând cu anul 2018, în timp ce majorarea veniturilor din *contribuțiilor sociale* (+2,3 pp din PIB, pe fondul transferului contribuțiilor sociale de la angajator la angajat din anul 2018) și din *alte venituri curente* (+0,7 pp din PIB), a determinat majorarea veniturilor totale cu 2,8 pp din PIB în anul 2020 față de anul 2009.

În anul 2020, cheltuielile bugetare s-au situat cu 3 pp din PIB peste nivelul din anul 2009, prin intermediul majorărilor semnificative înregistrate la nivelul următoarelor componente: *remunerarea salariaților* (+1,8 pp din PIB) și *asistență socială* (+0,8 pp din PIB), în contra-pondere, s-a diminuat ponderea categoriilor: *formarea brută de capital fix* (-1,2 pp din PIB), *consum intermediar* (-0,1 pp din PIB). Raportat la anul anterior, principalele categorii care au contribuit la creșterea cheltuielilor bugetare cu 6,2 pp din PIB sunt reprezentate de: *asistența socială* (+1,6% din PIB), *formarea brută de capital fix* (+1,1% din PIB) și *remunerarea salariaților* (+0,8 din PIB).

Dacă ajustarea fiscală în perioada 2009-2015 s-a realizat preponderent la nivelul cheltuielilor de *investiții* și a celor de *personal* și *asistență socială*, în perioada 2016-2020 scăderea acestor două ultime categorii a fost puternic inversată, în special *remunerarea salariaților* care, în anul 2020 comparativ cu anul 2015, a fost cu 4,3 pp din PIB mai mare (susținută de dinamici salariale alerte și de modificarea de tratament fiscal al contribuțiilor sociale începând din anul 2018), precum și *asistența socială* (+2 pp din PIB), ambele fiind categorii de cheltuieli de natură permanentă.

CF notează diferența majoră între a înregistra deficite bugetare înalte ca urmare a manifestării unor elemente de natură structurală, pe baza reducerilor de taxe și a majorării unor cheltuieli permanente operate în ultimii ani, cum este cazul României și a înregistra deficite similare ca mărime pe seama implementării unor programe de sprijin pentru economie pentru contracararea efectelor economice și sociale ale pandemiei SARS-COV-2, cum este cazul multor țări din UE. Astfel, acestea din urmă au avut spațiu de manevră pentru a stimula economia și, în plus, beneficiază de avantajul că aceste măsuri fiind temporare (de tip *one-off*) nu vor afecta execuția bugetară când stimulul va fi retras, nefiind necesare măsuri structurale pentru revenirea la o traiectorie sustenabilă a politicii fiscal-bugetare. În plus, în cursul anului 2020 au fost adoptate noi măsuri fiscal-bugetare care conduc la deteriorarea poziției finanțelor publice, ceea ce complică procesul de consolidare bugetară din anii următori. CF notează persistența unor riscuri privind amplificarea deteriorării poziției fiscale structurale, pe partea de cheltuieli permanente (personal, asistență socială), o eventuală materializare a acestora fiind de natură să complice suplimentar situația bugetului public.

În cazul României, se manifestă și o constrângere suplimentară, legată de dimensiunea relativ ridicată a datoriei publice raportată la mărimea piețelor financiare interne, ceea ce indică o capacitate limitată de absorbție a unui stoc suplimentar de datorie publică.

CF subliniază că, în contextul unor necesități mari de finanțare și în următorii ani, ținând cont de aversiunea piețelor financiare la risc, respectiv, la niveluri înalte ale deficitului bugetar pentru o perioadă îndelungată, chiar dacă regulile fiscale în UE rămân suspendate și în perioada 2021-2022, o corecție care să conducă pe termen mediu la niveluri mai reduse ale deficitului bugetar și care să ancoreze așteptările creditorilor către o traiectorie sustenabilă a politicii fiscal-bugetare, este obligatorie. Anunțarea unui plan multianual credibil de consolidare fiscală și o utilizare la maximum a fondurilor europene puse la dispoziția României ar putea constitui premisele unei ajustări graduale, care să minimizeze costurile economice și sociale asociate și să impulsioneze revenirea economiei.

III.3. Soldul bugetar structural în România

Semnarea și ratificarea de către România a Tratatului privind Stabilitatea, Coordonarea și Guvernanța în cadrul Uniunii Economice și Monetare (TSCG) în anul 2012 a statuat un cadru fiscal-bugetar bazat pe reguli, având drept obiectiv în cazul României o țintă de deficit structural de maxim 1% din PIB potențial⁵⁰. Prevederile TSCG și ale Directivei nr. 85/2011 au fost încorporate în legislația națională prin amendarea Legii nr. 69/2010 (LRFB) în decembrie 2013, astfel încât planificarea bugetară pe termen mediu a fost constrânsă de noua regulă pentru deficitul bugetar structural⁵¹ prevăzută de TSCG începând cu elaborarea bugetului pentru anul 2015. Teoretic, odată cu atingerea OTM în anul 2015, procesul de consolidare fiscală inițiat în România în anul 2010 putea fi considerat încheiat. Însă, această constrângere nu a mai funcționat ulterior, **începând cu anul 2016 având loc o abatere deliberată și de amploare de la regula privind nivelul maxim de 1% al deficitului structural. În perioada 2017-2019 România a făcut de două ori obiectul Procedurii de deviație semnificativă de la OTM - brațul preventiv al PSC, din martie 2020 fiind și singura țară din UE plasată în Procedura de deficit excesiv – brațul corectiv al PSC.**

Trebuie avut în vedere că definirea țintei în termeni de deficit structural implică un obiectiv de deficit efectiv ajustat în funcție de poziția economiei în cadrul ciclului economic, astfel că la intrarea deviației PIB (engl. *output gap*) în teritoriul pozitiv, respectarea țintei de deficit structural de 1% din PIB necesită niveluri ale deficitului efectiv inferioare acestuia (componenta ciclică⁵² a soldului bugetar fiind pozitivă).

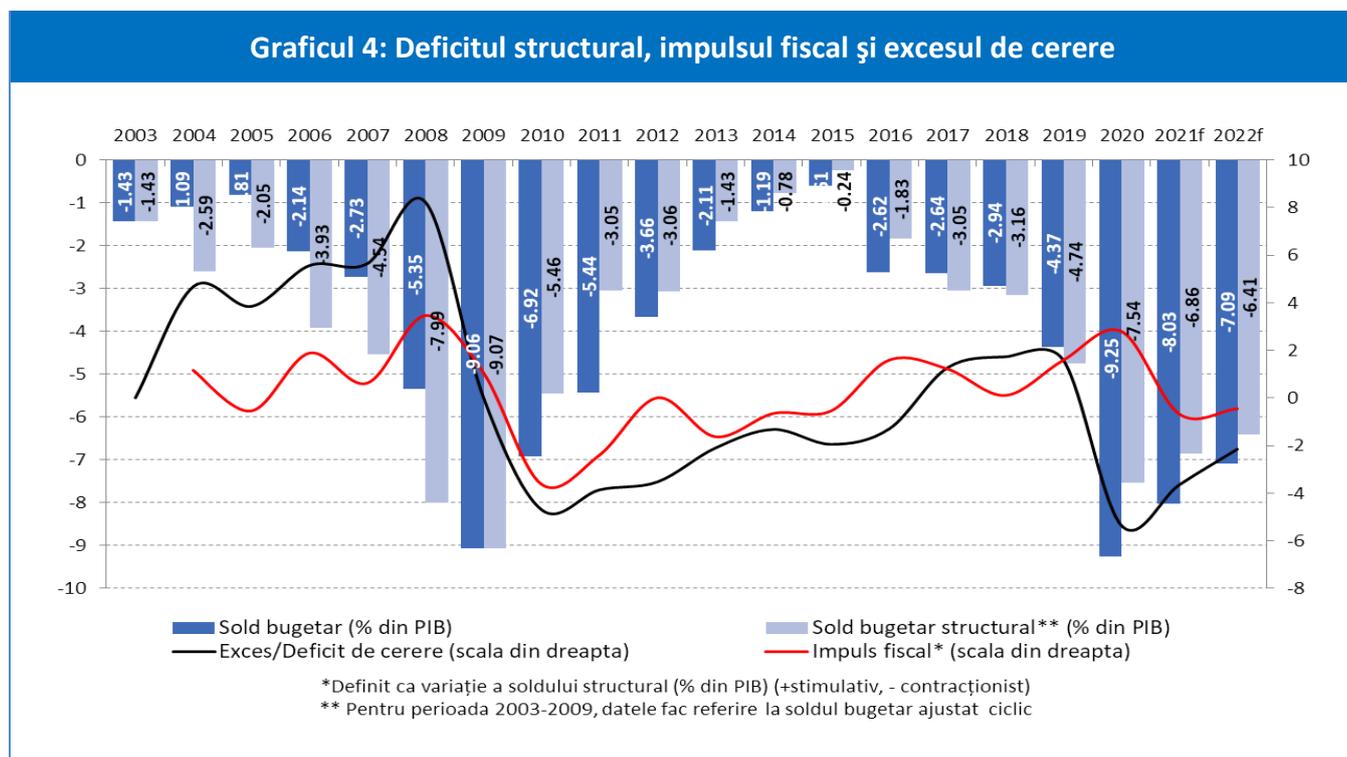
⁵⁰ TSCG obligă părțile contractante să asigure convergența către OTM specific fiecărei țări (conform PSC), cu o limită a deficitului structural de 0,5%, respectiv 1% din PIB pentru statele membre cu o datorie publică semnificativ sub 60% din PIB (cazul României). Atingerea OTM ar trebui să asigure o marjă de siguranță privind respectarea limitei de 3% din PIB pentru deficitul bugetar ESA și spațiu fiscal suficient pentru unele măsuri discreționare.

⁵¹ Se calculează scăzând din soldul bugetar efectiv componenta ciclică a deficitului bugetar și măsurile *one-off* și temporare. Pentru detalii, vezi <http://consiliulfiscal.ro/Raport2011.pdf>, pag. 48-59.

⁵² Componenta ciclică a soldului bugetar = *output gap* * ϵ , unde ϵ reprezintă semielasticitatea deficitului bugetar la modificarea volumului activității economice.

Soldul bugetar structural, deși reflectă mai fidel poziția fiscală a unei economii, prezintă o serie de dezavantaje, cel mai important fiind legat de incertitudinile asociate estimării acestuia. Astfel, valoarea soldului structural este dependentă de nivelul deviației PIB, legată de valoarea PIB potențial - o mărime neobservabilă deseori supusă unor revizuri mai mult sau mai puțin semnificative, în funcție de actualizarea datelor statistice și metodologia folosită. De exemplu, estimarea deviației PIB pentru România, prezentată în Raportul anual al CF anterior, a fost revizuită de la 0,99% pentru 2018, 0,47% pentru 2019 și -8% pentru anul 2020 (AMECO, mai 2020) la 1,74% pentru 2018, 1,59% pentru 2019 și -5,34% pentru anul 2020 (AMECO, mai 2021).

Evoluția deficitului structural, impulsului fiscal și excesului de cerere prezentată în *Graficul 4* ilustrează cum în perioada 2003-2020 România a practicat preponderent o politică fiscal-bugetară prociclică⁵³. Politica discreționară de stimulare intensă, dar inutilă și contraproductivă a economiei în perioada de expansiune pre-criză (2006-2008) și de frânare în perioada când a operat sub potențial (2010-2015), prin menținerea caracterului prociclic a contribuit la amplificarea fluctuațiilor ciclului economic, acțiunea automată, benefică și stabilizatoare a deficitului ciclic (stabilizatorii automați) fiind astfel anulată.



Sursa: AMECO, calcule Consiliul Fiscal

În perioada 2010-2015, deficitul bugetar structural s-a redus de la 9,1% din PIB potențial în anul 2009 la 0,2%, cu un ritm mediu de ajustare de 1,5 pp pe an. Nivelul de pornire fiind foarte ridicat în raport cu constrângerile de finanțare, s-a impus adoptarea rapidă a unor măsuri radicale în anii 2010 și 2011, consolidarea fiscală fiind realizată cu un pas mediu de ajustare de 3 pp anual, în principal pe partea de cheltuieli. Acest proces a fost însă brusc inversat începând cu anul 2016, urmare a intrării în vigoare a

⁵³ Exceptând anii 2005, 2016 și 2020.

noului Cod Fiscal care a adus o amplă relaxare fiscală concomitent cu legiferarea unor majorări importante de cheltuieli permanente (salarii și pensii⁵⁴). Menținerea caracterului expansionist al politicii fiscale în condițiile unei deviații PIB pozitive începând cu anul 2017, și eludarea deliberată a regulilor instituite de TSCG și LRFB, cu renunțarea la menținerea țintei de deficit structural, a contribuit la deteriorarea rapidă a poziției finanțelor publice, execuția bugetară a anului 2019 încheindu-se cu un deficit ESA semnificativ peste limita admisă de 3%, România devenind astfel subiectul unei proceduri de deficit excesiv din martie 2020, menținută chiar și în contextul activării clauzei derogatorii generale a PSC.

România a intrat în contextul extrem de dificil generat de pandemie cu un deficit structural de peste 4% din PIB potențial, cel mai ridicat în UE, care a limitat mult spațiul de manevră în combaterea efectelor generate de aceasta, încheind anul 2020 cu un deficit structural de 7,54%⁵⁵ din PIB potențial, cu 2,8 pp peste valoarea din anul anterior, în condițiile unei evoluții ciclice adverse⁵⁶. În anul 2020 politica fiscal-bugetară a fost anti-ciclică, având un caracter puternic stimulat (impuls fiscal de 2,8 pp), pe fondul măsurilor de sprijin și necesarului suplimentar pentru sectorul de sănătate⁵⁷, precum și a creșterilor de cheltuieli (majorări ale punctului de pensie în 2019-2020 și alocațiilor pentru copii) și reducerilor de taxe și impozite decise anterior declanșării Pandemiei (eliminarea supra-accizei, a taxei pe activele bancare).

La elaborarea legii bugetului pe anul 2021 s-a avut în vedere o reducere graduală a deficitului bugetar potrivit metodologiei ESA 2010 începând cu anul 2021 și revenirea sub pragul de 3% din PIB la orizontul anului 2024. În termeni structurali, la finalul anului 2024 ajustarea deficitului reprezintă 4,6 pp din PIB potențial față de anul 2020, persistând o deviație de 2,6 pp de la obiectivul pe termen mediu. În Programul de Convergență 2021-2024, este menținută traiectoria de ajustare din legea bugetului, estimându-se o creștere economică medie de 4,9% în acest interval de timp, consolidarea fiind susținută pe partea de venituri de majorarea absorbției fondurilor europene (cadru financiar multianual și Mecanismul de Redresare și Reziliență) și pe cea de cheltuieli, prin limitarea celor de personal și cu asistența socială⁵⁸.

De notat persistența unor incertitudini deosebit de ridicate privind prognozele macroeconomice și bugetare, generate de posibile noi evoluții ale pandemiei și implicații ale măsurilor asociate, cu impact major asupra previziunilor curente.

CF consideră deosebit de important pentru evitarea riscului apariției unor dezechilibre macroeconomice și financiare majore ca procesul de ajustare să înceapă din anul 2021, fiind susținut de un plan multianual credibil de consolidare fiscală care să aibă în vedere atât restructurarea cheltuielilor, printr-o abordare

⁵⁴ Începând cu anul 2017 s-au legiferat creșteri ad-hoc ale punctului de pensie (+65% între 2017-2020).

⁵⁵ Conform bazei de date AMECO. De notat că nivelul deficitului structural este identic în evaluarea CE cu cel al deficitului ajustat ciclic.

⁵⁶ Conform CE, de la un exces de cerere de 1,6% din PIB potențial în 2019 la un deficit de cerere de 5,3% în 2020.

⁵⁷ Impactul pachetului de sprijin asupra deficitului bugetar ESA2010 este evaluat de CE la 1,6% din PIB (aceeași evaluare ca CF).

⁵⁸ Prin OUG nr. 8/2021 care amână intrarea în vigoare a Legii nr. 127/2019 până la 1 septembrie 2023.

graduală, care să afecteze cât mai puțin revenirea economiei, cât și majorarea resurselor bugetare prin valorificarea cât mai amplă a volumului important de fonduri europene alocate României, care să susțină efortul de corecție macroeconomică în următorii ani. În acest sens, CF reiterează că o guvernanță economică și fiscală solidă, consolidarea bugetară, reprezintă o premisă importantă pentru asigurarea unui mediu propice atragerii fondurilor UE, inclusiv celor alocate prin Mecanismului de Redresare și Reziliență.

III.4. Veniturile bugetare

Veniturile BGC, nete de impactul schemelor de compensare a obligațiilor restante față de buget de tip *swap* (în sumă de 1,2 mld. lei), au crescut în anul 2020 cu doar 0,3% (corespunzând unei modificări absolute de aproape 1 mld. lei) față de anul precedent, în contextul manifestării efectelor pandemiei COVID-19 începând cu luna martie a anului 2020. Astfel, veniturile bugetare au înregistrat valoarea de 321,3 mld. lei, reprezentând circa 30,4% din PIB, nivel ce consemnează o creștere marginală față de valoarea de 30,3% din PIB înregistrată în anul 2019. Această evoluție a fost cauzată în principal de creșterea ponderii *sumelor primite de la UE* (+0,8 pp) și a *contribuțiilor de asigurări sociale* (+0,1 pp) care a fost în mare parte contrabalansată de scăderea ponderii *veniturilor fiscale* (-0,5 pp) și a *veniturilor nefiscale* (-0,2 pp). Trebuie avut în vedere că execuția *cash* a veniturilor fiscale și a contribuțiilor de asigurări sociale, aferente anului 2020, a fost influențată în mod nefavorabil de acordarea facilității de amânare la plată a obligațiilor agenților economici către BGC cu posibilitatea eșalonării pe 12 luni a obligațiilor fiscale restante prin depunerea unei cereri până la 31 martie 2021. Conform celor mai recente estimări, MF evaluează cuantumul acestor obligații la 12,2 mld. lei.

La nivelul *veniturilor fiscale*, cele mai ample scăderi au fost consemnate în cazul veniturilor din *TVA* (-0,4 pp, și pe fondul rambursărilor accelerate de TVA efectuate de stat în anul 2020, estimate la 2,2 mld. lei), din *impozitul pe profit* (-0,2 pp), din *alte impozite și taxe pe bunuri și servicii* (-0,1 pp) și din *accize* (-0,1 pp), acestea fiind parțial compensate de evoluția favorabilă a veniturilor din *taxa pe utilizarea bunurilor, autorizarea utilizării bunurilor sau pe desfășurarea de activități* (+0,2 pp, ca urmare a unui efect de bază, deoarece execuția anului 2019 a fost afectată de impactul rambursărilor în contul taxei auto) și din *impozitul pe salarii și venit* (+0,1 pp, susținute de dinamica pozitivă a câștigului salarial mediu brut, acest factor exercitând un impact favorabil și asupra încasărilor din *contribuții de asigurări sociale*). În ceea ce privește *veniturile nefiscale* (-0,2 pp), scăderea acestora reflectă evoluțiile macroeconomice nefavorabile, cauzate de pandemie, care au condus la reducerea profitabilității companiilor de stat și, implicit, la diminuarea dividendelor distribuite de acestea. Nu în ultimul rând, evoluția *sumelor primite de la UE* reflectă, în afară de cele destinate luptei cu pandemia COVID-19, și impactul fondurilor destinate agriculturii⁵⁹ și prefinanțările acordate sectorului neguvernamental cu toate că acestea nu reprezintă venituri efective ale administrației publice. Astfel, sumele aferente cadrului financiar 2014-2020 s-au

⁵⁹ Sume acordate prin Fondul European de Garantare Agricolă (FEGA), prin Fondul European Agricol pentru Dezvoltare Rurală (FEADR) și prin Fondul European pentru Pescuit și Afaceri Maritime (FEPAM).

majorat cu circa 7,4 mld. lei față de anul 2019 (creșterea fiind de 5,5 mld. lei dacă se elimină impactul fondurilor destinate agriculturii), în timp ce absorbția efectivă de fonduri structurale, calculată pe baza rambursărilor CE, a avansat cu aproape 13,8 mld. lei⁶⁰.

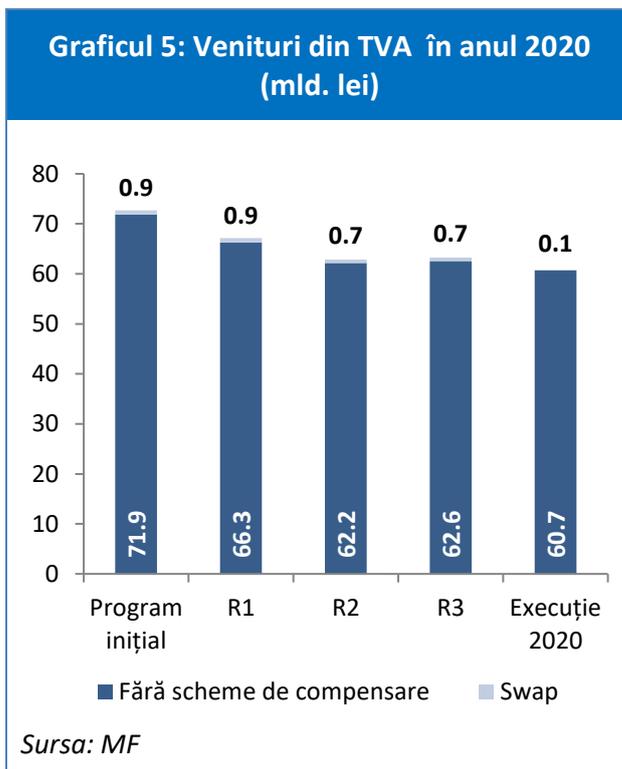
Comparativ cu proiecția bugetară inițială, impactul pandemiei COVID-19 devine mult mai vizibil, veniturile bugetare din execuția anului 2020 consemnând o reducere de amploare cu aproape 38 mld. lei. Această evoluție nefavorabilă s-a datorat unor minusuri semnificative înregistrate de aproape toate categoriile de venituri bugetare: *venituri fiscale* (-25,5 mld. lei), *contribuții de asigurări* (-12,3 mld. lei) și *venituri nefiscale* (-4,1 mld. lei) care au fost contrabalansate marginal de evoluția pozitivă a *sumelor primite de la UE* (+4,2 mld. lei). Trebuie menționat că nerealizarea țintelor de încasări propuse prin proiectul de buget se datorează în mare măsură înrăutățirii semnificative a cadrului macroeconomic față de proiecțiile inițiale, sub impactul efectelor pandemiei, la care se adaugă și acordarea facilității de amânare la plată a obligațiilor agenților economici către BGC.

În cazul *veniturilor fiscale*, situarea sub proiecția inițială se datorează în principal încasărilor din TVA (-11,2 mld. lei, pe fondul rambursărilor accelerate efectuate în anul 2020 și al reducerii accizei la produsele energetice), din *impozitul pe profit* (-3,8 mld. lei, având în vedere și sensibilitatea mai ridicată a acestui agregat bugetar la descreșterile economice de amploare), din *accize* (-3 mld. lei, pe fondul eliminării supra accizei la carburanți, măsură care nu fusese inclusă în bugetul inițial), din *taxa pe utilizarea bunurilor, autorizarea utilizării bunurilor sau pe desfășurarea de activități* (-2,9 mld. lei, pe fondul amânării licitației pentru închirierea benzilor de frecvență 5G de către operatorii de telefonie mobilă), din *impozitul pe salarii și venit* (-2,1 mld. lei) și din *alte impozite și taxe pe proprietate* (-1,2 mld. lei). Așa cum menționam anterior, nerealizarea încasărilor programate din *contribuții de asigurări* se datorează evoluției mai slabe a pieței muncii în raport cu estimările inițiale, precum și facilității de amânare la plată a obligațiilor agenților economici către BGC, în timp ce minusul înregistrat de *veniturile nefiscale* reflectă impactul pandemiei asupra profitabilității companiilor de stat și a dividendelor plătite de acestea. Singurul agregat al BGC care a consemnat o depășire a țintei propuse prin bugetul inițial este reprezentat de *sumele primite de la UE*, evoluția acestora fiind determinată de sumele suplimentare primite de la UE pentru combaterea pandemiei COVID-19 (+1,2 mld. lei față de bugetul inițial), dar și de revizuirea ascendentă, atât a fondurilor structurale (+1,3 mld. lei), cât și a fondurilor destinate agriculturii (+1,7 mld. lei).

⁶⁰ Conform stadiului absorbției la 31 decembrie 2019, respectiv la 31 decembrie 2020, publicat de Ministerul Investițiilor și Proiectelor Europene (MIPE).

III.4.1. TVA și accize

Încasările din TVA în standarde *cash*, nete de impactul schemelor de compensare de tip *swap*, au înregistrat în anul 2020 un nivel de 60,7 mld. lei, situându-se cu 11,2 mld. lei sub nivelul prevăzut în proiectul inițial de buget. În graficul alăturat este prezentată evoluția încasărilor și a schemelor de compensare programate în proiectul de buget și cu ocazia rectificărilor bugetare, comparativ cu valorile efectiv înregistrate în execuția bugetară. Astfel, primele două rectificări bugetare au operat revizuiți negative de amploare ale acestui agregat bugetar (-5,6 mld. lei, respectiv -4,1 mld. lei) ca urmare a înrăutățirii cadrului macroeconomic sub efectele pandemiei COVID-19, dar și pe fondul reducerii accizei la produsele energetice, respectiv al accelerării rambursărilor de TVA cu scopul de a injecta lichiditate în economie.



Cea de a treia rectificare bugetară a operat o revizuire pozitivă de 0,4 mld. lei, fiind luate în considerare sumele estimate a fi recuperate din obligațiile bugetare amânate la plată (evaluate de ANAF la circa 2,9 mld. lei). La acel moment CF și-a exprimat rezervele cu privire la recuperarea acestor sume, apreciind drept probabilă înregistrarea unui gol important de venituri la nivelul încasărilor din TVA. Execuția finală a anului 2020 a confirmat rezervele CF, nivelul veniturilor din TVA fiind mai redus cu 1,9 mld. lei față de estimările de la cea de a treia rectificare.

În ceea ce privește schema de compensare, aceasta a fost prognozată inițial la 0,85 mld. lei, a fost diminuată la 0,67 mld. lei la cea de a doua rectificare, însă execuția efectivă a consemnat un nivel mult mai redus al acesteia de 0,12 mld. lei.

Trebuie menționat că neîndeplinirea semnificativă (-11,2 mld. lei) a nivelului programat al încasărilor din TVA survine în contextul manifestării următorilor factori:

- La momentul realizării proiectului de buget, CNSP estima un avans al bazei macroeconomice relevante pentru încasările din TVA (reprezentată de consumul final al gospodăriilor populației, exclusiv componenta de autoconsum și IFSLSG⁶¹) de 9,44% pe parcursul anului 2020. Ultimele date disponibile indică o scădere efectivă a bazei macroeconomice relevante cu circa 3.5%, fapt ce justifică o reducere a încasărilor din TVA cu aproximativ 8,5 mld. lei față de nivelul programat;
- Proiecția din bugetul inițial nu încorporează efectul reducerii accizelor la produsele energetice, estimat de CF la circa 0,55 mld. lei;

⁶¹ Instituții fără scop lucrativ aflate în serviciul gospodăriilor populației.

- Pe parcursul anului 2020 statul a realizat rambursări accelerate de TVA cu scopul de a injecta lichiditate în economie, evaluate la 2,2 mld. lei;
- Conform ultimelor informații disponibile, volumul obligațiilor referitoare la TVA amânate la plată de agenții economici, prin depunerea unei cereri până la 31 martie 2021, este de circa 5,1 mld. lei.

Cumulând efectele tuturor factorilor menționați anterior, se constată că aceștia ar fi justificat o reducere a încasărilor din TVA cu circa 16,3 mld. lei față de nivelul prevăzut în bugetul inițial. În acest context, nerealizarea cu doar 11,2 mld. lei a nivelului programat pentru încasările din TVA ar putea sugera o îmbunătățire a colectării acestui agregat bugetar în măsura în care sumele amânate la plată vor fi recuperate la nivelul estimat în prezent.

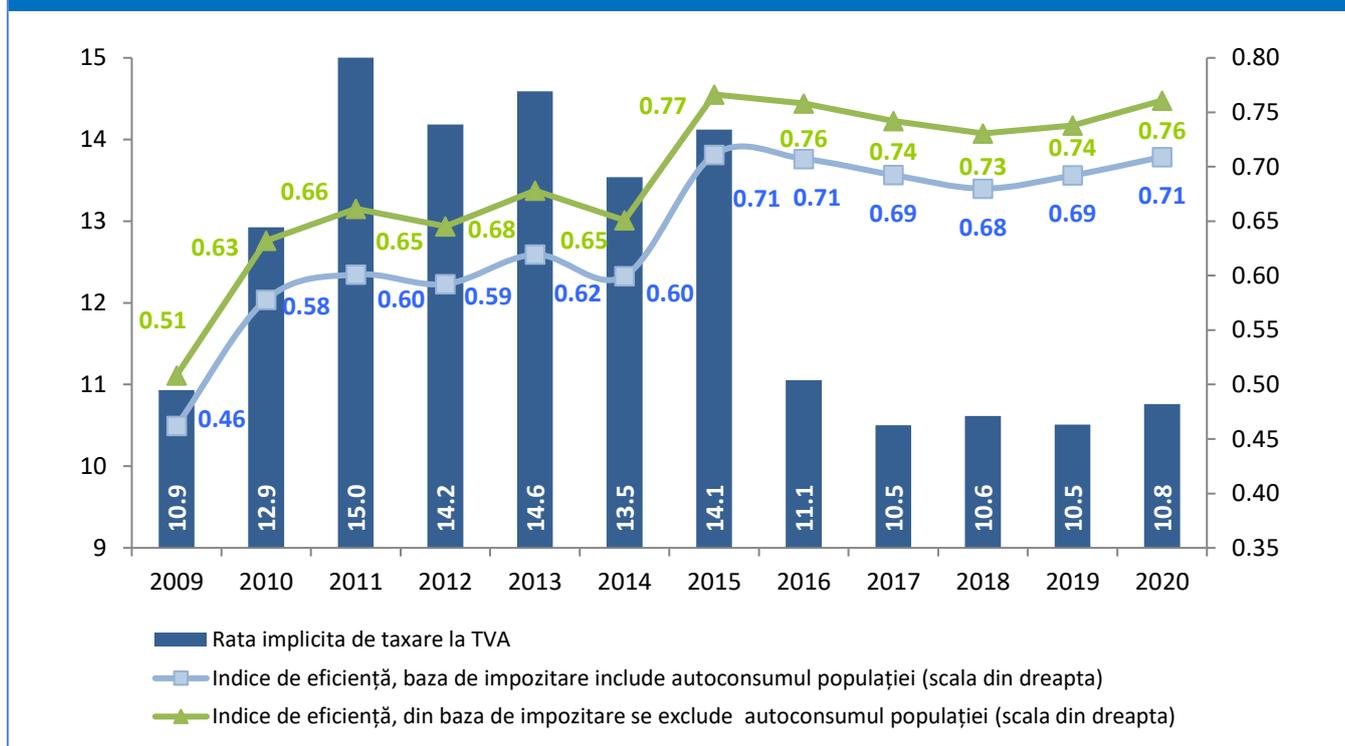
Comparativ cu anul precedent, nivelul încasărilor corespunzătoare acestui agregat bugetar, nete de impactul schemelor de tip *swap*, s-a diminuat cu peste 7% (-4,6 mld. lei). Pentru a corobora rezultatele analizei realizate mai sus, se poate investiga performanța încasărilor din TVA prin realizarea unei proiecții *ex-post* a acestui agregat bugetar și compararea sa cu realizările efective. Astfel, pornind de la execuția bugetară pe anul 2019 a veniturilor din TVA, s-a aplicat diminuarea cu 3,5% a cheltuielilor cu consumul final al populației (exclusiv componenta de autoconsum și IFSLSG) și apoi au fost deduse efectele reducerii accizelor la produsele energetice, ale rambursărilor accelerate de TVA și ale facilității de amânare la plată a obligațiilor agenților economici către BGC (cuantumul estimat al acestor efecte fiind prezentat anterior). Sub impactul acestor factori, proiecția *ex-post* a încasărilor din TVA pentru anul 2020 este de circa 55,2 mld. lei, în timp ce execuția efectivă a consemnat un nivel de 60,7 mld. lei, confirmând existența unei diferențe favorabile.

În continuare va fi evaluată eficiența colectării veniturilor din TVA prin intermediul raportului dintre rata implicită de impozitare⁶² și cota medie ponderată de impozitare. Referitor la aceasta din urmă, trebuie amintit că, începând cu Raportul anual pe anul 2015, a fost determinată cota medie ponderată a TVA⁶³, ceea ce reprezintă o modificare de metodologie față de rapoartele Consiliului Fiscal aferente perioadei 2010-2014, iar rezultatele obținute nu sunt comparabile cu cele din edițiile respective. Ponderile utilizate pentru determinarea cotei medii ponderate a TVA sunt cele aferente indicelui armonizat al prețurilor de consum (IAPC), acestea fiind singurele surse disponibile pentru comparații internaționale, și reprezintă doar o aproximare a cotei medii ponderate a TVA la nivelul întregii economii. Astfel, având în vedere proporția mai ridicată a bunurilor și serviciilor cu cotă redusă în coșul de consum, este de așteptat ca nivelul cotei medii ponderate a TVA la nivelul întregii economii să fie mai mare decât cel rezultat din calculele Consiliului Fiscal, eficiența colectării putând fi supraevaluată într-o anumită măsură.

⁶² Definită ca raport între veniturile efectiv colectate pentru un anumit tip de impozit și baza macroeconomică de impozitare corespunzătoare.

⁶³ Anterior a fost utilizată cota standard a TVA, începând cu anul 2015 fiind introdusă cota medie care ține cont de efectul cotelor reduse. Aceasta este determinată în funcție de ponderea produselor în coșul de consum și de cota TVA aferentă, precum și de momentul de timp al introducerii modificărilor legislative privind nivelul cotei TVA.

Graficul 6: Evoluția cotei implicite de impozitare și a indicelui de eficiență a colectării aferente TVA în România



Sursa: CE, CNSP, Eurostat, calcule Consiliul Fiscal

În *Graficul 6* se prezintă evoluția cotei implicite de impozitare și a indicelui de eficiență a colectării aferente TVA în România, utilizând ca bază de impozitare atât consumul final al gospodăriilor populației și al IFSLSG (scala din dreapta, în culoare albastră), cât și consumul final al gospodăriilor populației și al IFSLSG, exclusiv autoconsumul și piața țărănească (scala din dreapta, în culoare verde). Decizia de a evalua eficiența colectării prin excluderea autoconsumului și a pieței țărănești din baza de impozitare este dată de faptul că aceste componente au o dimensiune importantă în cazul României, rezultatele obținute privind eficiența colectării fiind superioare cu circa 7% până la 10% față de situația în care rezultatele se raportau la întregul consum final al populației și al IFSLSG.

Analizând evoluția indicelui de eficiență a colectării aferent TVA, se poate observa că, după o perioadă de relativă stabilitate între 2010 și 2014, anul 2015 a marcat o îmbunătățire substanțială la nivelul eficienței colectării, fiind atins nivelul maxim din perioada post-criză. Ulterior, indicele de eficiență a suferit diminuări minore, însă a rămas în proximitatea valorii consemnate în 2015, pe fondul scăderii cu 5 pp a cotei standard de TVA (de la 24% în 2015 la 19% în 2017) și a extinderii aplicabilității cotelor reduse de TVA de 9%, respectiv 5%. Măsurile anterior menționate au antrenat scăderea cotei medii ponderate a TVA de la 18,4% în anul 2015 la 14,5% în anul 2018, fiind înregistrate apoi ușoare diminuări (până la nivelul de 14,2% în 2019, respectiv la 14,1% în 2020) pe fondul modificării ponderilor aferente IAPC. Astfel, trebuie remarcat că reducerea cotelor TVA din perioada 2016-2017 (materializată prin diminuări semnificative atât ale cotelor legale, cât și ale cotelor medii ponderate) nu a condus la o îmbunătățire a eficienței colectării și, implicit, nici a conformării la plată. În anul 2020 indicele de eficiență a colectării TVA a înregistrat un nivel de 0,71 (respectiv 0,76 în ipoteza eliminării autoconsumului și a pieței țărănești),

față de 0,69 (respectiv 0,74) în 2019, rezultatele fiind în concordanță cu analiza realizată pe baza comparației dintre proiecția *ex-post* a acestui agregat bugetar și încasările efective din execuția *cash* a anului 2020.

Tabelul 6: Eficiența taxării - TVA												
Țara	Cota medie ponderată a TVA (%)			Rata de taxare implicită* (%)			Indicele de eficiență a taxării**			Poziție		
	2018	2019	2020	2018	2019	2020	2018	2019	2020	2018	2019	2020
BG	16,9	16,7	16,7	15,2	15,6	15,6	0,90	0,93	0,94	4	4	4
CZ	18,8	18,7	18,7	15,9	16,0	15,9	0,85	0,85	0,85	5	5	5
EE	18,6	18,6	18,6	17,9	18,0	18,3	0,96	0,97	0,98	3	1	2
LV	19,3	19,2	19,3	14,2	14,5	15,5	0,74	0,76	0,80	7	7	7
LT	19,2	19,1	19,0	12,6	13,0	13,3	0,66	0,68	0,70	10	10	10
HU	19,9	20,4	20,2	19,3	19,3	19,9	0,97	0,95	0,99	2	3	1
PL	17,1	17,1	17,1	13,9	13,8	14,1	0,81	0,81	0,82	6	6	6
RO	14,5	14,2	14,1	9,9	9,9	10,0	0,68	0,69	0,71	9	9	9
SI	15,9	15,9	15,9	15,8	15,3	15,5	0,99	0,96	0,98	1	2	3
SK	17,3	17,1	16,9	12,5	12,8	12,7	0,73	0,75	0,75	8	8	8

Sursa: CE, Eurostat, calcule Consiliul Fiscal

*Calculată ca raport între „venituri din TVA” (cod ESA D211REC) și „consumul final al gospodăriilor populației și al IFSLSG” (cod ESA P31_S14_S15). În cazul României, veniturile din TVA includ încasările suplimentare temporare rezultate în urma implementării schemei de compensare „în lanț” a arieratelor (205,5 mil. lei în 2018, 96,4 mil. lei în 2019, respectiv 123,8 mil. lei în 2020).

** Calculat ca raport între rata de taxare implicită și cota medie ponderată a TVA.

Prin comparație cu gradul de eficiență a colectării TVA la nivelul anului 2020, aferent grupului noilor state membre UE din Europa Centrală și de Est (NSM ECE), valoarea de 0,71⁶⁴ înregistrată de România, este semnificativ inferioară celor înregistrate de Ungaria (0,99), Estonia și Slovenia (fiecare având indicele de eficiență de 0,98), Bulgaria (0,94), Cehia (0,85), Polonia (0,82) și Letonia (0,80). Astfel, în anul 2020 România a colectat venituri din TVA reprezentând doar 6,1%⁶⁵ din PIB (conform metodologiei ESA 2010), față de 9,9% din PIB în Ungaria, 9,4% din PIB în Bulgaria, 9% din PIB în Estonia, 8,7% din PIB în Letonia, 8% din PIB în Polonia, 7,6% din PIB în Slovenia și 7,5% din PIB în Cehia. Totodată, cotele medii ponderate ale TVA din aceste țări erau de 20,2% în Ungaria, 19,3% în Letonia, 18,7% în Republica Cehă, 18,6% în Estonia, 17,1% în Polonia, 16,7% în Bulgaria și 15,9% în Slovenia, în timp ce România a înregistrat o cotă medie ponderată de doar 14,1%. În acest sens, trebuie remarcat că începând cu anul 2016 România are cea mai redusă cotă medie ponderată a TVA comparativ cu celelalte state NSM ECE, în urma

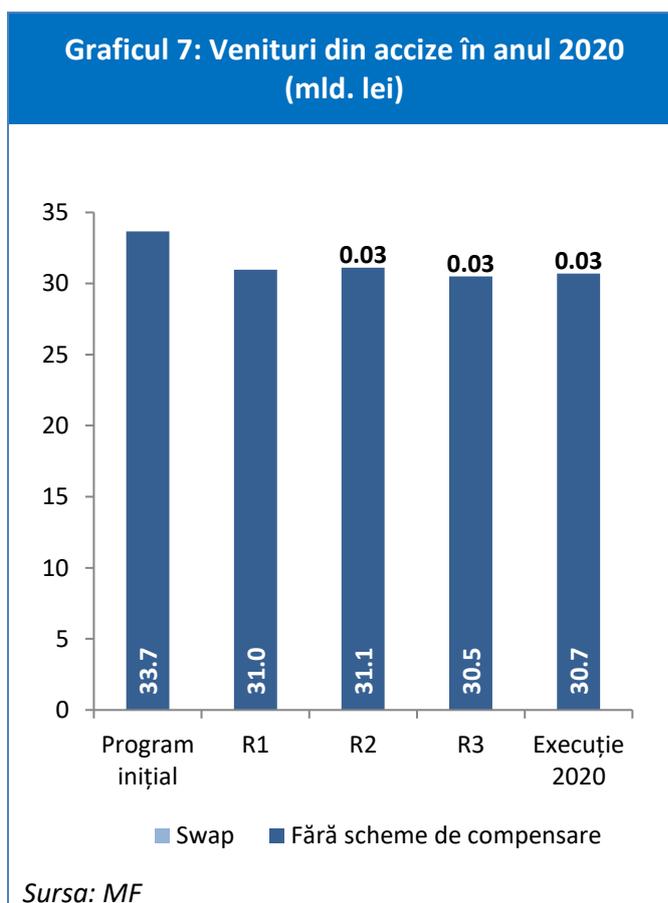
⁶⁴ În *Tabelul 6*, pentru comparabilitate, se folosește aceeași bază de impozitare pentru toate țările, respectiv consumul final al gospodăriilor populației și al IFSLSG, inclusiv autoconsumul populației.

⁶⁵ Reprezentând cel mai redus nivel al veniturilor din TVA (exprimat ca procent în PIB) dintre toate cele 10 țări analizate.

reducerii cu 5 pp a cotei standard de la 24% la 19%. În clasamentul eficienței taxării, țara noastră este penultima clasată, menținându-se pe această poziție de-a lungul ultimilor trei ani, în timp ce Ungaria, Estonia și Slovenia au ocupat primele trei poziții (ordinea diferind în fiecare an) în perioada 2018-2020.

Clasamentul indicelui de eficiență a taxării trebuie interpretat și prin prisma diferențelor structurale dintre economiile analizate, având în vedere că procentul mai ridicat al populației din România care locuiește în mediul rural se reflectă într-o pondere mai importantă a componentei de autoconsum și piață țărănească (netaxabilă), cu impact asupra valorii acestui indice, așa cum rezultă din *Graficul 6*. În acest sens, concluzia unui studiu realizat de Aizenman și Jinjarak (2005)⁶⁶, care a examinat un panel de 44 de țări în perioada 1970-1999, a fost că eficiența colectării TVA este invers proporțională cu ponderea în PIB a agriculturii și direct proporțională cu gradul de urbanizare și gradul de deschidere al economiei – cele trei variabile având o influență nefavorabilă în cazul României. Totodată, trebuie menționat că metodologia actuală de calcul a indicelui de eficiență a taxării, deși ia în considerare impactul cotelor reduse de TVA, nu îl include și pe cel al altor componente ale PIB care sunt supuse TVA (o parte a consumului intermediar și a formării brute de capital fix în cazul neplătitorilor de TVA care nu au drept de deducere).

Veniturile colectate din **accize**, nete de impactul schemelor de compensare de tip *swap*, au însumat 30,7 mld. lei în anul 2020, acest nivel fiind cu circa 3 mld. lei mai mic decât estimările avute în vedere la fundamentarea proiectului de buget. Astfel, programul inițial prevedea venituri din accize în valoare de 33,7 mld. lei, avându-se în vedere o creștere prognozată a bazei macroeconomice (consumul final al populației în termeni reali) de 5,1%, precum și obținerea unui spor de încasări estimat la 0,7 mld. lei ca urmare a majorării nivelului accizei la produsele din tutun. Prima rectificare bugetară a revizuit negativ nivelul estimat inițial cu 2,7 mld. lei ca urmare a reevaluării evoluției bazei macroeconomice relevante în contextul efectelor pandemiei COVID-19, precum și pe fondul reducerii accizelor la produsele energetice, măsură al cărei impact nu fusese inclus în bugetul inițial. Cea de a doua rectificare bugetară a operat o revizuire pozitivă



de mici dimensiuni (+0,1 mld lei), ca urmare a unui impact favorabil asupra încasărilor bugetare mai mare decât cel anticipat al creșterii accizelor la produsele din tutun, în pofida unei noi revizuirii în sens

⁶⁶ Aizenmann J., Jinjarak Y, “The Collection Efficiency of the Value Added Tax: Theory and International Evidence”, National Bureau of Economic Research Working Paper no. 11539, August 2005.

descendent a bazei macroeconomice relevante. Având în vedere execuția bugetară de la acel moment, cea de a treia rectificare a diminuat estimările privind încasările din accize cu 0,6 mld. lei, până la nivelul de 30,5 mld. lei, execuția efectivă pe anul 2020 consemnând o valoare a acestui agregat bugetar de 30,7 mld. lei, în apropierea nivelului estimat la a treia rectificare.

Față de anul precedent, nivelul veniturilor colectate din accize a scăzut cu aproape 0,8 mld. lei (-2,4%) în contextul unui declin de 5,5% al consumului final al populației (exclusiv componenta de autoconsum și IFSLSG) în termeni reali și al reducerii accizei la produsele energetice, contrabalansate parțial de majorarea nivelului accizei la produsele din tutun începând cu data de 1 aprilie 2020. Având în vedere că accizele sunt prezentate în mod agregat în construcția bugetară, ceea ce nu permite studierea impactului modificării unei singure categorii, este de interes realizarea unei analize a structurii încasărilor din accize. Astfel, cu o pondere de 49,5% din încasări, accizele la produsele energetice continuă să reprezinte cea mai importantă componentă a încasărilor din accize. Totuși, ca urmare a eliminării supra accizei la carburanți în anul 2020, ponderea acestora s-a diminuat semnificativ față de anul anterior când se situa în jurul valorii de 55%. Pe de altă parte, în contextul majorării accizei la produsele din tutun, această categorie a avut o pondere de aproape 47% din total încasări, ceea ce reprezintă un avans important față de anul 2019 când înregistrase o pondere de circa 41%. Încasările din accize la alcool, distilate și băuturi alcoolice s-au menținut la o pondere de circa 4% din totalul încasărilor, în timp ce restul categoriilor au continuat să se situeze sub 1%.

Analizând modificările înregistrate față de anul 2019 la nivelul fiecărei categorii de produse, se constată că încasările din accize la produsele energetice s-au diminuat cu 12,6% (-2,2 mld. lei), depășind cu mult dinamica nefavorabilă a bazei macroeconomice relevante, pe fondul eliminării supra accizei la carburanți. Cu toate acestea, diminuarea încasărilor aferente acestei categorii este inferioară proiecțiilor inițiale care estimau un impact bugetar al eliminării supra accizei de circa -3 mld. lei. În ceea ce privește accizele aplicate produselor din tutun, nivelul lor a înregistrat o creștere cu aproape 11% (+1,4 mld. lei), aceasta fiind superioară plusului de venituri de 0,7 mld. lei, anticipat de MF pe seama majorării acestei categorii de accize începând cu data de 1 aprilie 2020. Cea de a treia categorie, reprezentată de accizele la alcool, distilate și băuturi alcoolice, s-a menținut la nivelul de 1,3 mld. lei, atât în 2019, cât și în 2020, însă datorită ponderii reduse în total, impactul acestora la nivelul întregului agregat bugetar nu este unul semnificativ. În consecință, având în vedere și un volum al obligațiilor referitoare la accize amânate la plată de agenții economici, evaluat de MF la 0,1 mld. lei, se poate aprecia că încasările din accize au avut o evoluție peste așteptări.

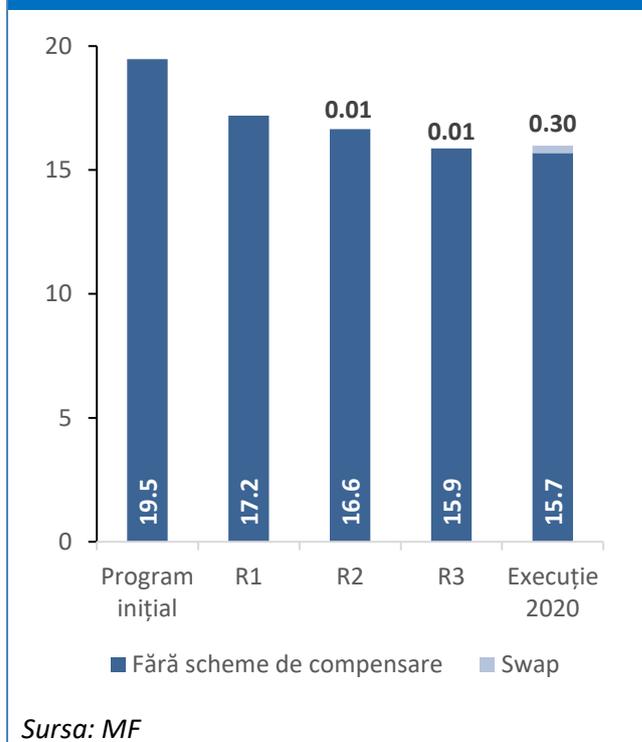
III.4.2. Impozite directe

Încasările din **impozitul pe profit** în standarde *cash*, nete de impactul schemelor de compensare, au fost în cuantum de 15,7 mld. lei, reprezentând o diminuare cu 2 mld. lei (-11,4%) față de anul 2019, dar și o neîndeplinire cu 3,8 mld. lei a estimărilor din bugetul adoptat pentru anul 2020. Astfel, programul inițial prevedea încasări din impozitul pe profit în valoare de 19,5 mld. lei, în contextul în care se anticipa o creștere a bazei macroeconomice relevante (PIB nominal) cu 8,5%. Această valoare a fost revizuită descendent cu 2,3 mld. lei cu ocazia primei rectificări bugetare în contextul reevaluării cadrului macroeconomic ca rezultat al manifestării efectelor pandemiei COVID-19, dar și ca urmare a acordării unei bonificații pentru contribuabilii care alegeau să plătească anticipat impozitul pe profit trimestrial. La momentul respectiv, CF avertiza că estimarea este supusă unor incertitudini majore, încasările din impozitul pe profit având potențialul de a se diminua masiv în condițiile

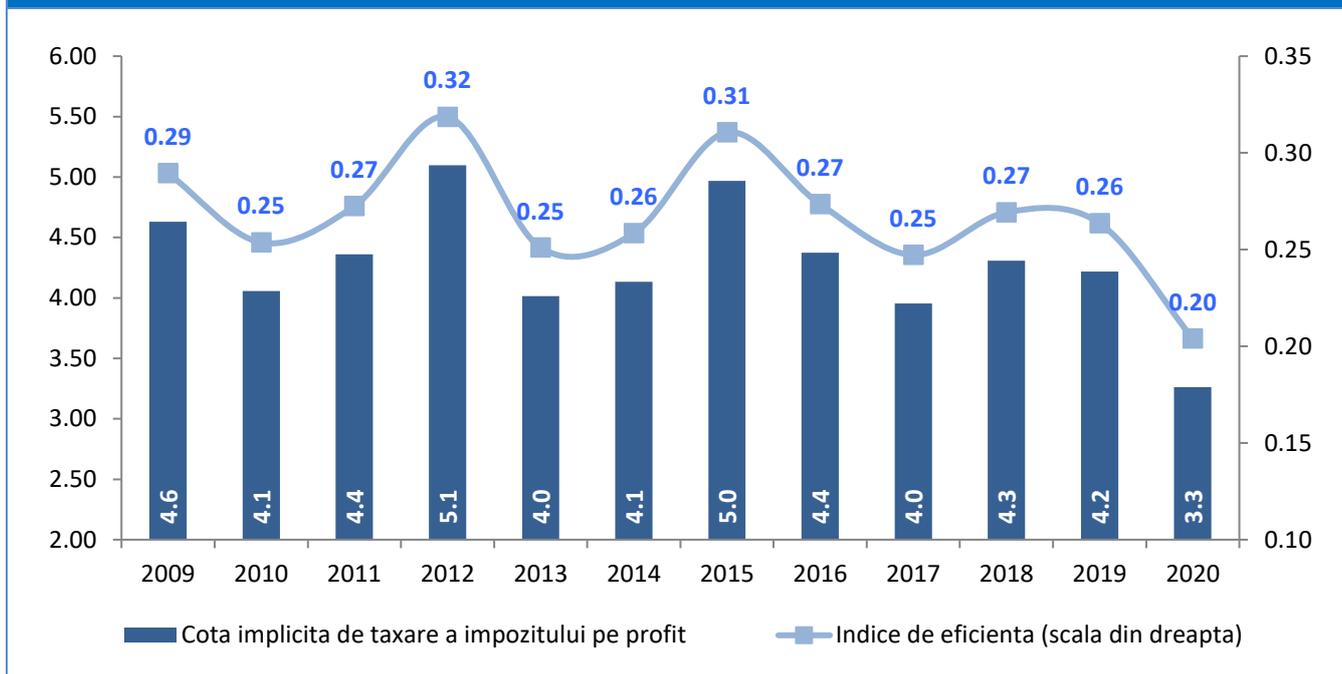
unei descreșteri economice de amploare, și aprecia că balanța riscurilor înclină în sensul unor încasări mai reduse decât cele anticipate. Revizuirile descendente operate la cea de a doua și a treia rectificare (-0,6 mld. lei, respectiv -0,7 mld. lei) au confirmat avertismentul CF, fiind rezultatul execuției bugetare de pe parcursul anului 2020 și al acordării facilității de amânare la plată a obligațiilor agenților economici față de BGC. Execuția de la finalul anului a consemnat un nivel al încasărilor din impozitul pe profit cu 0,2 mld. lei mai mic decât estimările de la a treia rectificare bugetară.

Evoluția descendentă a încasărilor din impozitul pe profit față de anul anterior (-11,4%, reprezentând -2 mld. lei) a fost cu mult mai accentuată decât diminuarea bazei macroeconomice relevante (PIB nominal, care a scăzut cu doar 0,3%). Chiar și ținând cont de volumul obligațiilor privind impozitul pe profit amânate la plată de agenții economici, evaluate de MF la 0,5 mld. lei, reiese un potențial gol de venituri de circa 1,5 mld. lei care ar putea fi justificat de o creștere a sensibilității acestui agregat bugetar la evoluția PIB în perioade de recesiune, de o înrăutățire a gradului de colectare, sau de o combinație a acestor doi factori.

Graficul 8: Venituri din impozitul pe profit în anul 2020 (mld. lei)



Graficul 9: Evoluția cotei implicite de impozitare și a indicelui de eficiență a colectării aferente impozitului pe profit în România



Sursa: CE, Eurostat, calcule Consiliul Fiscal

O analiză a structurii încasărilor aferente acestui agregat bugetar arată că cel mai mare impact a fost exercitat de evoluția impozitului pe profit plătit de băncile comerciale (-0,9 mld. lei față de anul anterior, reprezentând o scădere de 44%), în timp ce impozitul pe profit plătit de agenții economici din sectorul nefinanciar (acesta reprezentând componenta principală a veniturilor din impozitul pe profit cu peste 92% din totalul încasărilor) s-a diminuat cu 0,8 mld. lei (reprezentând o scădere de 5,2% față de anul anterior), diferența de 0,3 mld. lei fiind cauzată de creșterea schemei de compensare de tip *swap* în 2020 față de 2019. Se remarcă volatilitatea deosebită a încasărilor din impozitul pe profit plătit de băncile comerciale, acestea suferind modificări ample în ultimii doi ani (scăderea de 44% survenind după o creștere cu peste 70% în 2019⁶⁷) care au influențat semnificativ evoluția întregului agregat bugetar. În acest context, marcat și de o incertitudine sporită privind sensibilitatea încasărilor din impozitul pe profit la evoluția PIB nominal, este destul de dificil de apreciat în ce măsură scăderea încasărilor din impozitul pe profit este datorată unei reduceri a eficienței colectării.

⁶⁷ Evoluția volatilă a încasărilor din impozitul pe profit plătit de băncile comerciale a survenit pe fondul deciziei din iunie 2019 a Înaltei Curți de Casație și Justiție în litigiul dintre Curtea de Conturi și băncile de economisire-creditare în domeniul locativ care a determinat constituirea unor provizioane consistente pentru litigii sau pentru riscul de credit, precum și al impactului taxei pe activele financiare. În cazul băncilor, potrivit Codului Fiscal, baza de impozitare pentru impozitul pe profit plătit în anul curent este reprezentată de profitul obținut în anul precedent, acestea făcând plăți anticipate pe baza impozitului pe profit din anul trecut (actualizat cu inflația), care se regularizează în anul următor.

Tabelul 7: Eficiența taxării – impozitul pe profit

Țara	Cota standard de impozit pe profit*			Rata de impozitare implicită**			Indicele de eficiență a impozitării***			Poziție		
	2018	2019	2020	2018	2019	2020	2018	2019	2020	2018	2019	2020
BG	10,0	10,0	10,0	5,0	4,9	5,2	0,50	0,49	0,52	1	1	1
CZ	19,0	19,0	19,0	7,5	7,3	5,7	0,39	0,38	0,30	2	2	4
EE	20,0	20,0	20,0	5,1	4,7	4,3	0,25	0,24	0,22	8	8	7
LV	20,0	20,0	20,0	2,5	0,3	2,0	0,13	0,01	0,10	10	10	10
LT	15,0	15,0	15,0	3,4	3,6	3,7	0,22	0,24	0,25	9	9	6
HU	9,0	9,0	9,0	3,1	3,1	3,0	0,35	0,34	0,33	3	3	2
PL	19,0	19,0	19,0	5,1	5,4	5,4	0,27	0,28	0,29	7	6	5
RO	16,0	16,0	16,0	4,3	4,2	3,3	0,27	0,26	0,20	6	7	8
SI	19,0	19,0	19,0	5,2	5,4	3,5	0,27	0,29	0,19	5	5	9
SK	21,0	21,0	21,0	7,0	6,5	6,4	0,33	0,31	0,30	4	4	3

Sursa: CE, Eurostat, calcule Consiliul Fiscal

* Față de unele rapoarte anterioare, nu s-au mai luat în calcul taxele locale în determinarea cotei standard a impozitului pe profit.

** Calculată ca raport între „impozite curente plătite de întreprinderi pe venit, avere etc. către guvern și restul lumii” și „excedentul brut din exploatare” (cod ESA B2A3G).

*** Calculat ca raport între rata de impozitare implicită și cota legală.

În cele ce urmează se va proceda la analiza evoluției indicelui de eficiență a colectării (calculat conform metodologiei ESA 2010). Trebuie însă precizat că rezultatele prezentate nu sunt comparabile cu cele din edițiile raportului anterioare anului 2018 din motive ce țin de disponibilitatea datelor statistice⁶⁸. Totodată, în contextul volumului semnificativ al obligațiilor amânate la plată de către agenții economici față de BGC, estimările privind veniturile din impozite curente plătite de întreprinderi pentru anul 2020 (conform metodologiei ESA) au un caracter provizoriu, iar rezultatele obținute trebuie tratate cu prudență. În acest sens, revizuirile ulterioare ale seriilor de date vor oferi o imagine mai veridică privind evoluția eficienței colectării acestor categorii de venituri. După cum se poate observa în [Graficul 9](#), indicele de eficiență a colectării impozitelor plătite de întreprinderi a consemnat cea mai mare valoare din perioada post-criză în anul 2012 (pe fondul reluării creșterii economice în anul 2011), urmată de o scădere semnificativă în următorii doi ani. În 2015 s-a consemnat o îmbunătățire a eficienței colectării, indicele apropiindu-se de nivelul înregistrat în anul 2012, însă creșterea a fost una temporară deoarece, pe fondul reducerii încasărilor, indicele s-a diminuat pe parcursul următorilor doi ani, revenind la un nivel similar celui din 2013. În acest context, anul 2018 a marcat o ușoară revigorare, indicele de eficiență a

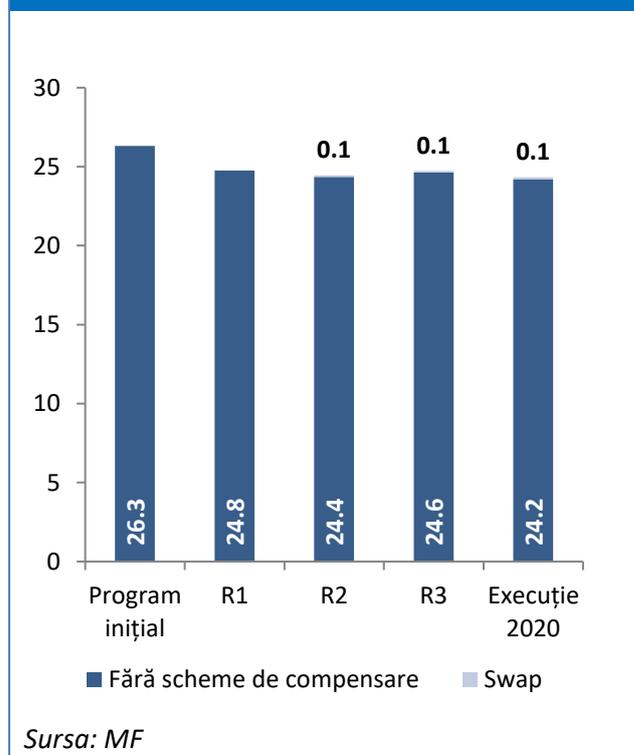
⁶⁸ Pentru a determina rata de impozitare implicită a fost folosit agregatul de „impozite curente plătite de întreprinderi pe venit, avere etc. către guvern și restul lumii” în timp ce în edițiile anterioare anului 2018 a fost folosit agregatul de „impozite directe plătite de întreprinderi”.

colectării impozitelor plătite de întreprinderi crescând de la 0,25 în 2017 la 0,27. În anul 2019 a fost înregistrată o ușoară reducere a indicelui până la valoarea de 0,26, determinată de ritmul de creștere mai rapid al bazei macroeconomice relevante (excedentul brut din exploatare) comparativ cu cel al impozitelor plătite de întreprinderi, respectiv 10% față de 7,7%. Anul 2020 a consemnat un nivel de 0,20 pentru indicele de eficiență a colectării (care reprezintă minimumul întregii perioade analizate), pe fondul diminuării veniturilor din impozitele plătite de întreprinderi (-24,6%) însă, așa cum menționam anterior, rezultatul trebuie interpretat cu prudență, datele fiind provizorii.

În comparație cu celelalte state NSM ECE, România s-a aflat pe o traiectorie descendentă de-a lungul ultimilor trei ani, coborând până pe poziția a opta în anul 2020, după Polonia (0,29), Lituania (0,25) și Estonia (0,22) care ocupă locurile imediat următoare. Pe de altă parte, Bulgaria (0,52) s-a menținut pe primul loc pe parcursul ultimilor 3 ani, iar Lituania (0,1) a rămas pe ultima poziție a clasamentului, ambele state situându-se la o distanță considerabilă de celelalte țări incluse în analiză. În ceea ce privește anul 2020, se remarcă dificultatea estimării datelor la nivelul întregului eșantion, cu potențiale consecințe asupra rezultatelor, mai multe țări suferind reduceri semnificative ale indicelui de eficiență a colectării (Slovenia -0,1, Cehia -0,08, România -0,06), în timp ce Lituania a înregistrat o creștere cu 0,09. Este de așteptat ca revizuirile ulterioare ale seriilor de date să ofere o imagine mai veridică asupra evoluției eficienței colectării veniturilor din impozitele plătite de întreprinderi în statele NSM ECE.

Încasările din **impozitul pe venit și salarii** după standarde *cash*, au fost în sumă de 24,2 mld. lei, ceea ce reprezintă o nerealizare cu 2,1 mld. lei a nivelului bugetat la începutul anului. Astfel, programul inițial prevedea încasări de 26,3 mld. lei pe seama unei creșteri estimate a numărului mediu de salariați de 1,9%, respectiv al unui avans de 9,8% al salariului mediu brut. Acest nivel a fost revizuit descendent cu 1,5 mld. lei la prima rectificare bugetară, ca urmare a reevaluării evoluției pieței muncii în contextul manifestării pandemiei COVID-19. Chiar și în acest context, CF aprecia proiecția drept prea optimistă, anticipând un gol de venituri de circa 0,6 mld. lei. Cea de a doua rectificare a operat o nouă revizuire descendentă de 0,4 mld. lei, pe fondul celor mai recente date disponibile la acel moment privind piața muncii.

Graficul 10: Venituri din impozitul pe venit în anul 2020 (mld. lei)



Cea de a treia rectificare a revizuit ascendent cu 0,2 mld. lei proiecția acestui agregat bugetar pe seama sumelor scontate a fi recuperate din obligațiile amânate la plată de agenții economici. CF a avertizat la acel moment cu privire la incertitudinea recuperării acestor sume care ar putea genera un gol de venituri. Execuția efectivă a confirmat obiectiile CF, expuse cu ocazia opiniilor sale asupra primei, respectiv celei de

a treia rectificări, cosemnând un nivel al încasărilor din impozitul pe venit și salarii mai mic cu 0,4 mld. lei față de proiecția de la ultima rectificare bugetară.

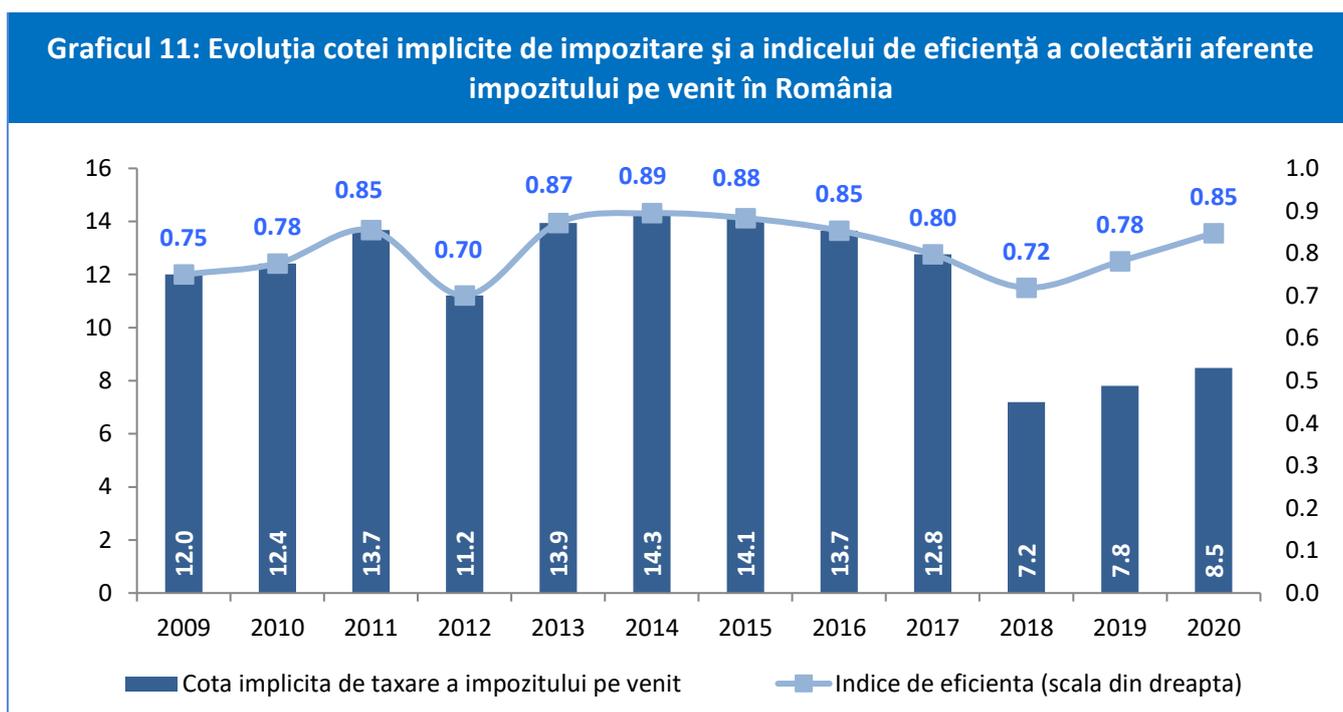
Această valoare a încasărilor de 24,2 mld. lei reprezintă însă un progres de 4,8% (+1,1 mld. lei) față de încasările realizate în anul 2019, dinamica acestei categorii de venituri bugetare fiind în concordanță cu evoluția bazelor macroeconomice relevante pe parcursul anului 2020. Astfel, pornind de la execuția bugetară a anului 2019 (când încasările din impozitul pe venit și salarii, nete de impactul schemelor de compensare, au fost de 23,1 mld. lei) și extrapolând cu evoluțiile numărului mediu de salariați (-1,4%), respectiv ale salariului mediu brut (+6,4%), apare drept justificat un nivel al încasărilor de circa 24,2 mld. lei, aceasta fiind și suma consemnată de execuția efectivă a anului 2020. Mai mult, ținând cont că execuția efectivă nu include obligațiile aferente impozitului pe venit și salarii amânate la plată de agenții economici (evaluate de MF la aproape 0,7 mld. lei), există posibilitatea materializării unui surplus de încasări, condiționat de gradul de recuperare a sumelor amânate la plată, care ar putea sugera o îmbunătățire a colectării acestui agregat bugetar.

Pentru a investiga mai detaliat această evoluție, s-a procedat la o analiză a structurii încasărilor din impozitul pe venit și salarii pe principalele sale componente. Astfel, impozitul pe salarii (care reprezintă 76,5% din încasările aferente acestui agregat bugetar) a avut o dinamică mai lentă decât cea a bazelor macroeconomice relevante, consemnând o creștere de doar 2,4% (+0,4 mld. lei) față de anul anterior. Această evoluție ar justifica un potențial gol de venituri de 0,4 mld. lei, care este însă inferior estimărilor MF privind sumele amânate la plată de agenții economici. Ritmul de creștere mai alert al întregii categorii (+4,8%) a fost atins ca urmare a contribuțiilor favorabile aduse de celelalte componente ale impozitului pe salarii și venit: încasările din impozitul pe venitul din dividende (pondere de 7,9% în total încasări) au crescut cu 7,9% (+0,1 mld. lei) față de anul anterior, încasările din impozitul pe venit stabilit pe baza declarației unice (pondere de 7% în total încasări) au crescut cu 9,2% (+0,1 mld. lei) față de anul anterior, iar încasările din impozitul pe veniturile din pensii (pondere de 5,9% în total încasări) au avansat cu 40,9% (+0,4 mld. lei) față de anul anterior, și pe fondul majorării punctului de pensie cu 14% de la 1 septembrie 2020. Concluzionând analiza realizată la nivelul principalelor componente ale impozitului pe salarii și venit, se constată că impozitul pe salarii este singura categorie cu o dinamică mai lentă decât cea a bazelor macroeconomice relevante, însă evoluția acesteia este mai favorabilă decât ar fi fost justificat de volumul sumelor amânate la plată de agenții economici, conform evaluărilor MF.

Ca și în cazul analizei eficienței colectării încasărilor din impozitul pe profit, din motive ce țin de disponibilitatea datelor statistice, rezultatele prezentate în cadrul acestui raport nu sunt comparabile cu cele regăsite în edițiile anterioare anului 2018⁶⁹. Conform standardelor ESA 2010, încasările din impozitele curente plătite de gospodării s-au majorat cu circa 4,7 mld. lei (+15,7%) față de anul anterior, deși încasările din impozitul pe venit și salarii în standarde *cash* au crescut cu doar 1,1 mld. lei (+4,8%). Și în acest caz, similar impozitului pe profit, trebuie menționat că, în contextul volumului semnificativ al

⁶⁹ Pentru a determina rata de impozitare implicită a fost folosit agregatul de „impozite curente plătite de gospodării și IFSLSG pe venit, avere etc. către guvern și restul lumii” în locul agregatului de „impozite directe plătite de gospodării”.

obligațiilor amânate la plată de către agenții economici, estimările privind veniturile din impozitele curente plătite de gospodării pentru anul 2020 (conform metodologiei ESA), au un caracter provizoriu, iar rezultatele obținute trebuie tratate cu prudență. Este de așteptat ca revizuirile ulterioare ale acestor estimări să ofere o imagine mai veridică privind evoluția eficienței colectării impozitului pe veniturile gospodăriilor. După cum se poate observa în *Graficul 11*, indicele de eficiență a colectării impozitelor plătite de gospodării a atins minimul perioadei 2013-2020 în anul 2018 (0,72) pe fondul transferului contribuțiilor de la angajat la angajator care a antrenat scăderea bazei de calcul a impozitului pe venit, iar efectul total a depășit reducerea cotei legale de la 16% la 10%, fiind echivalent unei reduceri a cotei de impozit pe venit la 9,33% care permite comparația cu anii anteriori. Prin urmare, considerând o cotă legală echivalentă de 9,33%, indicele de eficiență a taxării ar fi consemnat o valoare îmbunătățită de 0,77 însă, chiar și în aceste condiții, se putea observa o înrăutățire a colectării în cazul impozitelor plătite de gospodării față de anul 2017. Anul 2019 a marcat intrarea indicelui de eficiență a colectării pe un trend crescător ca urmare a dinamicii mai accentuate a veniturilor față de baza macroeconomică relevantă (salariile brute la nivel agregat). În anul 2020 indicele de eficiență a colectării a înregistrat un nivel de 0,85, comparativ cu 0,78 în 2019, sensul acestei evoluții fiind în concordanță cu concluziile analizei comparative dintre proiecția *ex-post* a acestui agregat bugetar și încasările efective din execuția *cash*, însă, așa cum menționam anterior, rezultatul trebuie interpretat cu prudență, datele fiind provizorii.



Sursa: CE, Eurostat, calcule Consiliul Fiscal

Evoluția indicelui de eficiență a colectării pe parcursul ultimilor doi ani se resimte și în cazul comparației cu celelalte state NSM ECE. Astfel, România a urcat trei poziții față de clasamentul din anul 2018 (de pe locul al șaselea pe locul al treilea), situându-se în urma Ungariei (1,02) și Bulgariei (0,91). Este de reținut că Ungaria și Bulgaria s-au menținut pe primele două poziții pe parcursul ultimilor trei ani, înregistrând valori ale indicilor de eficiență semnificativ mai mari decât celelalte state analizate. O constanță a evoluțiilor se remarcă și în partea de jos a clasamentului, Slovenia (0,41) și Slovacia (0,52) ocupând

ultimele locuri în fiecare dintre ultimii trei ani. Pe ansamblul clasamentului se observă o eterogenitate sporită a indicelui de eficiență, diferența dintre prima și ultima clasată fiind de peste 60 pp. Și aici se remarcă dificultatea estimării datelor la nivelul anului 2020 (sub efectul manifestării pandemiei COVID-19) cu potențiale consecințe asupra rezultatelor, mai multe țări suferind reduceri semnificative ale indicelui de eficiență a colectării (Letonia -0,08, Ungaria -0,07, Lituania -0,06), în timp ce România a înregistrat o creștere de 0,07. Este de așteptat ca revizuirile ulterioare ale seriilor de date să ofere o imagine mai veridică asupra evoluției eficienței colectării veniturilor din impozitele plătite de gospodării în statele NSM ECE.

Tabelul 8: Eficiența taxării – impozitul pe venit

Țara	Cota legală de impozit pe venit* (%)			Rata de impozitare implicită** (%)			Indicele de eficiență a impozitării***			Poziție		
	2018	2019	2020	2018	2019	2020	2018	2019	2020	2018	2019	2020
BG	10,0	10,0	10,0	9,5	8,9	9,1	0,95	0,89	0,91	2	2	2
CZ	15,0	15,0	15,0	10,9	11,2	11,4	0,72	0,75	0,76	5	6	6
EE	20,0	20,0	20,0	15,7	15,3	16,2	0,78	0,76	0,81	4	5	4
LV	23,0	23,0	23,0	16,1	16,8	15,0	0,70	0,73	0,65	7	7	7
LT	15,0	20,0	20,0	11,8	16,4	15,3	0,79	0,82	0,76	3	3	5
HU	15,0	15,0	15,0	16,0	16,4	15,3	1,07	1,09	1,02	1	1	1
PL	25,0	25,0	24,5	16,3	16,1	15,2	0,65	0,64	0,62	8	8	8
RO	10,0	10,0	10,0	7,2	7,8	8,5	0,72	0,78	0,85	6	4	3
SI	33,2	33,2	32,8	14,2	13,8	13,4	0,43	0,42	0,41	10	10	10
SK	22,0	22,0	22,0	12,4	12,9	11,4	0,56	0,59	0,52	9	9	9

Sursa: CE, Eurostat, calcule Consiliul Fiscal

* În cazul țărilor cu sistem de impozitare progresiv (Letonia, Lituania, Polonia, Slovenia, Slovacia), cifra raportată reprezintă media cotelor de impozitare.

** Calculată ca raport între „impozite curente plătite de gospodării și IFSLSG pe venit, avere etc. către guvern și restul lumii” și „câștigurile salariale brute” (cod ESA D11), acestea neincluzând contribuțiile sociale plătite de angajator. Baza de impozitare utilizată pentru Cehia este „remunerarea angajaților”, care include contribuțiile plătite de angajator, având în vedere utilizarea „super-grossing” în determinarea impozitului pe venit datorat.

*** Calculat ca raport între rata de impozitare implicită și cota legală.

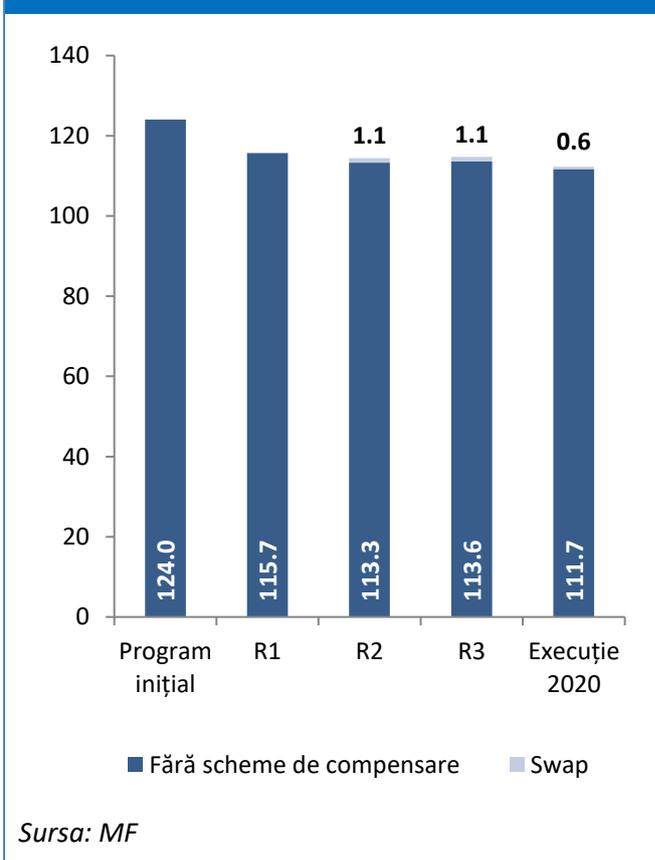
III.4.3. Contribuții de asigurări sociale

Veniturile din CAS în standarde cash, nete de impactul schemelor de compensare, s-au situat la finalului anului 2020 la un nivel de 111,7 mld. lei, acesta fiind inferior cu aproximativ 12,3 mld. lei (-9,9%) față de estimările din proiectul de buget în condițiile în care, pe fondul manifestării efectelor pandemiei COVID-19, numărul mediu de salariați a scăzut cu 1,4%, comparativ cu proiecția inițială de +1,9%, iar salariul

mediu brut s-a majorat cu doar 6,4%, comparativ cu proiecția inițială de +9,8%. Neîndeplinirea nivelului programat al încasărilor pentru acest agregat bugetar s-a produs și în contextul în care execuția efectivă nu include obligațiile aferente CAS amânate la plată de agenții economici (evaluate de MF la aproape 4,7 mld. lei). Pe de altă parte, trebuie avute în vedere și titlurile executorii plătite pe parcursul anului 2020, acestea incluzând Legea 85/2016 privind plata diferențelor salariale convenite personalului didactic din învățământul de stat pentru perioada octombrie 2008 - 13 mai 2011, precum și OUG 75/2020 privind recalcularea salariilor de funcție aflate în plată pentru polițiști din structurile Ministerului Afacerilor Interne și pentru personalul militar în activitate. Deși valoarea planificată a titlurilor executorii pentru anul 2020 a fost de circa 2,8 mld. lei, plățile efective au fost de doar 1,6 mld. lei, ceea ce a condus la o diminuare a încasărilor din CAS față de nivelul programat cu aproximativ 0,4 mld. lei.

Analizând proiecția veniturilor din CAS pe parcursul anului 2020, se observă că prima rectificare bugetară a recunoscut existența unui minus de venituri de circa 8,4 mld. lei în condițiile revizuirii descendente a estimărilor privind evoluția masei salariale din economie, însă CF aprecia la acel moment că exista un gol suplimentar de venituri de circa 1,1 mld. lei. Estimarea CF a fost validată la cea de a doua rectificare bugetară care a diminuat nivelul estimat al veniturilor din CAS cu încă 2,4 mld. lei, fiind astfel recunoscută dinamica mai lentă a indicatorilor pieței muncii. Cea de a treia rectificare a consemnat o revizuire ascendentă de 0,3 mld. lei, MF având în vedere o recuperare parțială a obligațiilor bugetare amânate la plată de agenții economici. CF și-a exprimat rezervele față de această estimare, anticipând un gol important de venituri la nivelul încasărilor din CAS, iar execuția efectivă a confirmat rezervele CF consemnând un nivel mai scăzut cu 1,9 mld. lei față de cel estimat la a treia rectificare.

Graficul 12: Venituri din contribuții de asigurări sociale în anul 2020 (mld. lei)



Comparativ cu anul 2019, încasările din CAS, nete de impactul schemelor de compensare, s-au majorat cu doar 0,7 mld. lei (+0,6%), în principal pe seama evoluției pozitive a salariului mediu brut, ceilalți factori (numărul mediu de salariați, facilitatea de amânare la plată a obligațiilor bugetare și eliminarea pragului minim de impozitare pentru contractele de muncă cu timp parțial) având un impact nefavorabil asupra veniturilor din CAS. Pentru o analiză mai detaliată a performanței încasărilor aferente acestui agregat bugetar se va proceda la o proiecție *ex-post* al cărei punct de pornire este reprezentat de execuția bugetară de la nivelul anului 2019 care a consemnat un nivel, net de impactul schemelor de compensare, de circa 111 mld. lei. Indexând punctul de pornire cu dinamica efectiv înregistrată de bazele macroeconomice relevante (-1,4% numărul mediu de salariați, respectiv +6,4% salariul mediu brut pe

economie), dar ținând cont și de impactul negativ al eliminării pragului minim de impozitare pentru contractele de muncă cu timp parțial (estimat de CF la circa 1,5 mld. lei), precum și de acordarea facilității de amânare la plată a obligațiilor agenților economici către BGC (cu un impact negativ asupra veniturilor din CAS evaluat de MF la 4,7 mld. lei), apare drept justificat un nivel al încasărilor de circa 110,3 mld. lei, acesta fiind inferior celui consemnat în execuția bugetară efectivă a anului 2020 (111,7 mld. lei). Această diferență favorabilă ar putea sugera o îmbunătățire a colectării în cazul veniturilor din CAS, cu condiția recuperării sumelor amânate la plată de agenții economici.

Pentru a reflecta mai fidel dinamica CAS pe parcursul perioadei 2017-2020, în tabelul de mai jos se regăsește seria ajustată a acestui agregat bugetar⁷⁰, precum și seria sa brută obținută prin eliminarea ajustărilor referitoare la schemele de compensare de tip *swap* și la transferurile către Pilonul II:

Tabelul 9: Contribuții de asigurări sociale (mil. lei)					
		Execuție 2017	Execuție 2018	Execuție 2019	Execuție 2020
Seria ajustată	1	71.705,7	98.101,1	111.473,5	112.250,7
<i>Swap</i>	2	632,6	490,9	464,3	552,4
Pilon II	3	7.142,6	7.717,8	8.487,3	8.912,2
Seria brută*	4=1-2+3	78.215,8	105.327,9	119.496,5	120.610,5
*din care titluri executorii		378,6	55,0	668,0	537,9

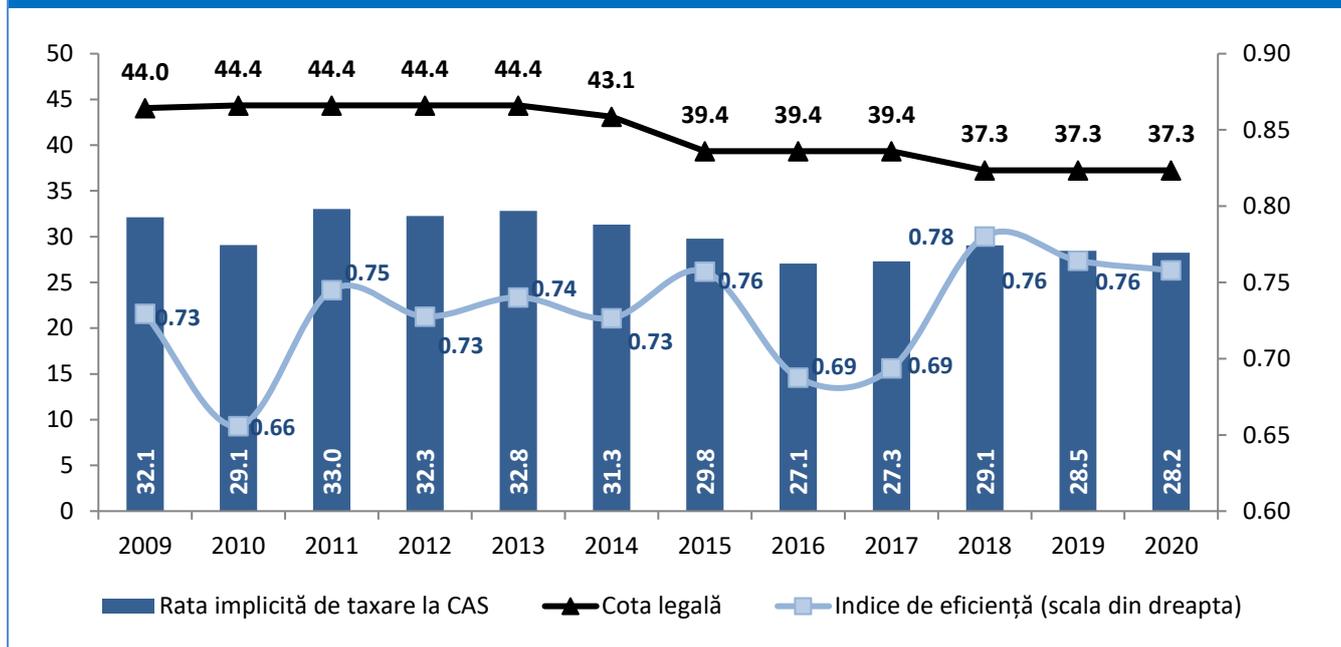
Sursa: APAPR, MF, calcule Consiliul Fiscal

Astfel, dacă se ia în considerare seria brută, se observă că în anul 2020 veniturile din CAS au fost în cuantum de peste 120 mld. lei, depășind încasările din anul 2019 cu doar 0,9% (+1,1 mld. lei), dinamica fiind ușor mai accelerată decât creșterea veniturilor CAS din execuția bugetară (+0,7%), deoarece seria brută include și transferurile către Pilonul II care au avut un avans mai pronunțat (+5%). Eliminând impactul titlurilor executorii din seria brută, încasările din CAS au crescut în 2020 față de anul precedent cu aproape 1,1% (+1,2 mld. lei) pe fondul diminuării plăților aferente acestei categorii.

Înainte de a analiza evoluția contribuțiilor sociale potrivit metodologiei ESA 2010, trebuie menționat că, începând cu anul 2017, a fost modificat tratamentul statistic al pensiilor speciale, acestea fiind încorporate simultan la contribuții sociale pe partea de venituri și la cheltuieli de personal. Deoarece acest tratament este de natură să altereze în mod artificial nivelurile celor două agregate bugetare, afectând totodată și comparabilitatea cu anii anteriori, s-a procedat la eliminarea sumelor aferente pensiilor speciale. Astfel, contribuțiile sociale au fost calculate ca total al contribuțiilor ce revin în sarcina angajatorilor și a populației. Aceeași formulă de calcul a fost aplicată și în cazul celorlalte țări NSM ECE incluse în analiză pentru a permite realizarea clasamentului de eficiență a colectării contribuțiilor sociale pe baza unor seturi de date comparabile.

⁷⁰ Preluată din execuția bugetară a fiecărui an.

Graficul 13: Evoluția cotei implicite de impozitare și a indicelui de eficiență a colectării aferente CAS în România



Sursa: CE, Eurostat, calcule Consiliul Fiscal

* Pentru anul 2014, cota legală s-a calculat ca medie ponderată a cotelor aplicabile: 44,35% în primele 9 luni ale anului, respectiv 39,35% începând cu 1 octombrie.

Veniturile obținute din CAS în anul 2020, conform metodologiei ESA 2010, au avut o creștere mai accentuată decât în standarde *cash*, înregistrând un avans de 5,5% (+6,1 mld. lei) față de anul anterior. Această evoluție apare ca rezultat al factorilor menționați anterior privind creșterea masei salariale din economie (datorată evoluțiilor pozitive ale salariului mediu brut, contrabalansate parțial de scăderea numărului mediu de salariați) și impactul negativ al eliminării pragului minim de impozitare pentru contractele de muncă cu timp parțial. Diferența semnificativă față nivelul încasărilor în standarde *cash* este determinată în principal de obligațiile amânate la plată de agenții economici (evaluate de MF la 4,7 mld. lei) care nu afectează nivelul veniturilor din CAS, calculat conform metodologiei ESA 2010. În condițiile în care salariile brute plătite la nivel agregat s-au majorat într-un ritm ușor mai alert (+6,3%), nivelul ratei implicite de taxare la CAS s-a diminuat marginal față de anul 2019, de la 28,5% la 28,2%, fapt ce a condus la menținerea indicelui de eficiență a colectării la nivelul de 0,76 și în 2020.

Tabelul 10: Eficiența taxării – contribuții de asigurări sociale

Țara	Cota legală de contribuții sociale* (%)			Rata de impozitare implicită** (%)			Indicele de eficiență a impozitării***			Poziție		
	2018	2019	2020	2018	2019	2020	2018	2019	2020	2018	2019	2020
BG	33,0	33,0	33,0	23,1	23,8	24,1	0,70	0,72	0,73	9	9	9
CZ	48,0	48,0	48,0	45,2	45,4	46,1	0,94	0,95	0,96	4	4	5
EE	35,4	35,4	35,4	32,2	31,7	34,2	0,91	0,90	0,97	6	6	4
LV	35,1	35,1	35,1	23,2	23,5	23,5	0,66	0,67	0,67	10	10	10
LT	39,5	21,0	21,0	36,1	21,6	22,0	0,91	1,03	1,05	5	1	1
HU	38,0	38,0	36,0	33,9	33,3	30,7	0,89	0,88	0,85	7	7	7
PL	41,5	41,5	41,5	40,0	40,1	40,3	0,96	0,97	0,97	1	2	2
RO	37,3	37,3	37,3	29,1	28,5	28,2	0,78	0,76	0,76	8	8	8
SI	38,2	38,2	38,2	36,1	35,9	37,0	0,95	0,94	0,97	3	5	3
SK	48,6	48,6	48,6	46,3	46,3	46,0	0,95	0,95	0,95	2	3	6

Sursa: CE, Eurostat, calcule Consiliul Fiscal

* Date agregate pentru angajat și angajator.

** Calculată ca raport între suma „contribuțiilor sociale ale angajatorilor” (cod ESA D611REC) și „contribuțiilor sociale ale populației” (cod ESA D613REC), față de „câștigurile salariale brute” (cod ESA D11). În cazul României, veniturile includ încasările suplimentare temporare determinate de implementarea schemelor de compensare „în lanț” a arieratelor (490,9 mil. lei în 2018, 464,3 mil. lei în 2019, respectiv 552,4 mil. lei în 2020).

*** Calculat ca raport între rata de impozitare implicită și cota legală.

Comparativ cu celelalte state NSM ECE, România a continuat să se plaseze pe locul 8 în clasamentul indicelui de eficiență a colectării CAS pentru anul 2020 și a urcat pe poziția a cincea din perspectiva nivelului cotei legale agregate (după Slovacia, Cehia, Polonia și Slovenia), ca urmare a diminuării cotei legale din Ungaria de la 38% la 36%. Dintre statele care percep o cotă legală mai redusă a CAS decât România, este de remarcat că Estonia, Lituania și Ungaria au obținut rate implicite de taxare mai ridicate pe parcursul ultimilor trei ani. Aceste rezultate ar putea fi explicate și prin prisma regimului de taxare diferit în ceea ce CAS pentru anumite categorii de venituri (venituri din activități independente, din drepturi de autor, chirii, venituri din investiții etc).

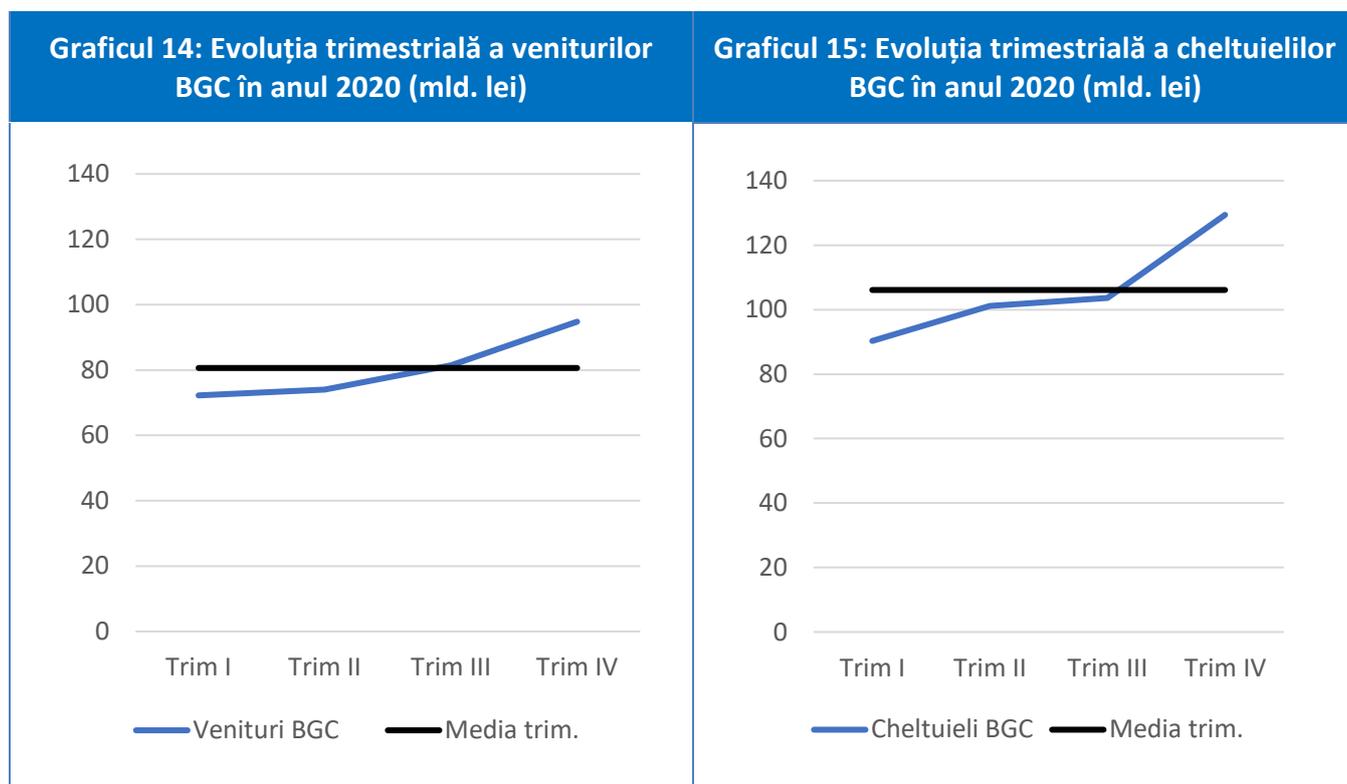
III.5. Cheltuielile bugetare

Cheltuielile bugetare, nete de impactul schemelor de compensare de tip *swap* (în sumă de 1,18 mld. lei), au consemnat un avans de 5,3% comparativ cu anul anterior (+54,3 mld. lei), ajungând la sfârșitul anului 2020 la valoarea de 423,3 mld. lei. În condițiile unei descreșteri înregistrate la nivelul PIB nominal (-0,4%), ponderea cheltuielilor bugetare în PIB a avansat semnificativ cu circa 5,3 pp, respectiv de la 34,86% la 40,16% din PIB. Dintre agregatele de cheltuieli care au înregistrat o dinamică pozitivă se disting *transferuri între unități ale administrației publice* (+315,1%), *cheltuieli aferente programelor cu finanțare rambursabilă* (+51,1%), *proiecte cu finanțare din fonduri externe nerambursabile post-aderare 2014-2020* (+26,4%), *asistență socială* (+20,8%), *dobânzi* (+19,4%), *subvenții* (+14,5%), *alte cheltuieli* (+10,2%), *cheltuieli de capital* (+9,8%), *cheltuieli de personal* (+7,5%) și *bunuri și servicii* (+6,2%). Dintre agregatele de cheltuieli care au înregistrat o dinamică negativă se disting *plăți efectuate în anii precedenți și recuperate în anul curent* (-50,6%) și *proiecte cu finanțare externă nerambursabilă* (-19,6%). Majorarea ponderii cheltuielilor totale în PIB s-a realizat în contextul majorării substanțiale a *cheltuielilor curente* (+4,3 pp), dintre care *total transferuri* au avut cea mai însemnată dinamică (+3,3 pp), fapt datorat necesității susținerii autorităților locale pentru o mai bună înzestrare a spitalelor și școlilor pentru perioada de pandemie, urmat de categoria *cheltuielilor de personal* (+0,76 pp) și *cheltuieli cu bunuri și servicii* (+0,3 pp). Comparativ cu execuția anului 2019, *cheltuielile cu asistența socială* (+2,3 pp) s-au modificat substanțial, fapt determinat de măsurile luate pentru sprijinul angajaților din sectoarele afectate de pandemia COVID-19, în special măsura șomajului tehnic, de creșterea cu 14% a punctului de pensie și de majorarea cu 20% a alocațiilor de la 1 septembrie 2020. Totodată, alte categorii de cheltuieli au avut o dinamică pozitivă, dintre care, *proiecte cu finanțare din fonduri externe nerambursabile post-aderare 2014-2020* (+0,7 pp) și *cheltuielile de capital* (+0,29 pp). O modificare marginală față de execuția anului anterior poate fi întâlnită în cazul *proiectelor cu finanțare din fonduri externe nerambursabilă* (-0,01 pp) și a *cheltuielilor aferente programelor cu finanțare rambursabilă* (+0,02 pp).

Prin raportare la sumele anunțate în proiectul de buget pe anul 2020, cheltuielile bugetare s-au situat la un nivel net superior, fiind mai ridicate cu 23,4 mld. lei (+5,9%), respectiv cu 2,22 pp din PIB, în principal ca urmare a contribuțiilor pozitive aferente *total transferuri* (+1,17 pp), a cheltuielilor cu *bunuri și servicii* (+0,53 pp), *cheltuielilor de capital* (+0,57 pp) și *cheltuielilor cu asistența socială* (+0,7 pp). Principalele majorări de la nivelul cheltuielilor au fost reprezentate de *totalul transferurilor* (+1,17 pp), dintre care cheltuielile cu *asistența socială* (+0,7 pp), *alte transferuri* (+0,19 pp), *proiecte cu finanțare din fonduri externe nerambursabile post-aderare 2014-2020* (+0,18 pp) și *alte cheltuieli* (+0,15 pp). Se poate distinge o tendință de creștere a cheltuielilor de investiții, precum și a celor cu bunuri și servicii. În ceea ce privește cheltuielile de personal, acestea au avut o dinamică mult mai scăzută comparativ cu anii precedenți, datorită faptului că numărul de angajați din sistemul bugetar a rămas relativ constant pe parcursul anului și salariile acestora nu au mai crescut la fel de mult⁷¹. Presiunile de la nivelul cheltuielilor de asistență socială și a celor cu bunuri și servicii au fost mult mai mari decât cele anticipate inițial ca urmare a

⁷¹ Modificări aduse Legii nr. 153/2017.

necesității finanțării cheltuielilor legate de pandemie, dar și din cauza contracției economice care a afectat nivelul așteptat al veniturilor bugetare.



Sursa: MF

În anul 2020, analiza execuției trimestriale a cheltuielilor BGC⁷² indică un grad de concentrare a acestora în ultimul trimestru, cu o pondere a trimestrului IV în total an în ușoară scădere comparativ cu anul 2019 (respectiv 30,5% comparativ cu 30,8% în anul anterior). Astfel, cheltuielile totale în trimestrul IV 2020 au însumat aproximativ 129,4 mld. lei (comparativ cu 113,8 mld. lei în trimestrul IV din 2019, respectiv o majorare cu 13,71%), fiind superioare cu 24,9% nivelului din trimestrul precedent (față de o majorare cu 30,7% a cheltuielilor efectuate în trimestrul IV comparativ cu trimestrul III din anul 2019).

Analizând evoluția structurii cheltuielilor din trimestrul IV al anului 2020 față de trimestrul precedent se remarcă accelerarea de proporții a *cheltuielilor cu proiecte cu finanțare din fonduri externe nerambursabile aferente cadrului financiar 2014-2020* (+191,9%, respectiv o contribuție de 46,8% din creșterea totală trimestrul IV/III), precum și a celor aferente *proiectelor cu finanțare din fonduri externe rambursabile* (+131,6%, respectiv o contribuție de 0,8% la creșterea totală), determinând o evoluție similară a *cheltuielilor de capital* (pentru care ponderea trimestrului IV în total an a fost de 45,3%, respectiv un avans față de trimestrul anterior de circa 24,1%). Celelalte categorii de cheltuieli bugetare au avut o contribuție însumată de 28,3% la majorarea cheltuielilor totale din trimestrul IV comparativ cu trimestrul anterior, respectiv: cheltuielile cu *bunuri și servicii* au avut o contribuție de 12,3% (+22,4% față de trimestrul anterior), cheltuielilor de *personal* le-a revenit o contribuție de 5,1% (+4,7% comparativ cu trimestrul III), cele cu *asistența socială* au contribuit cu -0,9% (-0,7% comparativ cu trimestrul III), *alte*

⁷² Inclusiv schema tip *swap*.

transferuri au avut o contribuție de 11,1% (respectiv o creștere de 78,2% față de trimestrul anterior), iar *subvențiile* o contribuție de 3,2% (+48,2%).

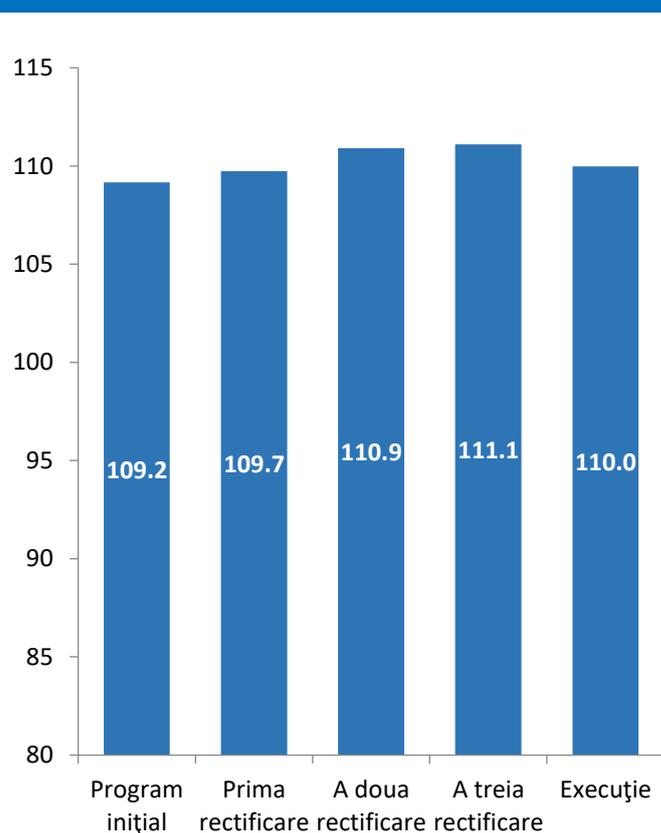
Concentrarea cheltuielilor în ultimul trimestru al anului evidențiază curențe serioase în procesul de programare bugetară, mai ales pentru cheltuielile de investiții publice (finanțate din cheltuieli de capital și fonduri europene), chiar dacă principiul prudenței ar putea justifica parțial amânarea unor cheltuieli până în momentul în care proiecția privind încasările bugetare are un grad mai redus de incertitudine, aceasta incertitudine fiind cuvântul de ordine al anului 2020, marcat de mari provocări din punct de vedere sanitar și economic. Pe de altă parte, în anul 2020, evoluția trimestrială a veniturilor bugetare indică faptul că acestea s-au realizat în mai mare parte în ultimul trimestru al anului, însă într-o proporție mai scăzută comparativ cu anul anterior (cu o pondere în total an de 29,4% comparativ cu 30,6% în 2019, respectiv o creștere față de trimestrul anterior cu circa 16,4%, comparativ cu 23,7% în 2019).

III.5.1. Cheltuieli de personal și de asistență socială

Execuția cheltuielilor de **personal** a consemnat o creștere de 0,8 mld. lei față de nivelul avut în vedere la elaborarea proiectului de buget pentru anul 2020. Estimate inițial la un nivel de 109,2 mld. lei, valoarea finală a acestor cheltuieli a fost de 110 mld. lei, respectiv 10,44% din PIB.

Evoluția prognozată pe parcursul anului 2020 pentru cheltuielile de personal a consemnat o depășire față de plafoanele definite prin Legea nr. 239/2019 privind aprobarea unor indicatori specificați în cadrul fiscal bugetar pe anul 2020. Astfel, cu ocazia primei rectificări bugetare nivelul prevăzut pentru acest agregat de cheltuieli a fost crescut cu circa 0,58 mld. lei (+0,53%), în timp ce PIB nominal a fost revizuit în scădere cu 47,1 mld. lei (-4,2%) comparativ cu estimările folosite la construcția bugetară inițială. La cea de a doua rectificare bugetară cheltuielile de personal au crescut cu 1,17 mld. lei (+1,07%) comparativ cu iterația bugetară anterioară și cu 1,75 mld. lei (+1,6%) față de proiectul de buget. Totodată, nivelul PIB nominal a fost cu 71,23 mld. lei (-6,31%) sub cel estimat la momentul stabilirii bugetului inițial. Cu ocazia celei de-a treia rectificări bugetare cheltuielile de personal au crescut cu 0,195 mld. lei (+0,18%) față de cea de a doua rectificare bugetară și cu 1,95 mld. lei (+1,78%) față de proiectul inițial de buget.

Graficul 16: Cheltuieli de personal în anul 2020 (mld. lei)



Sursa: MF

Cu ocazia primei rectificări bugetare, Consiliul Fiscal a arătat că sumele suplimentare alocate cheltuielilor de personal au fost direcționate către cadrele medicale din linia întâi în lupta cu pandemia COVID-19 și că primele acordate acestor angajați vor fi finanțate din fonduri europene.

Comparativ cu anul 2019, cheltuielile de personal au crescut cu 7,6 mld. lei, respectiv cu 7,5%. Spre deosebire de anul 2019 când creșterea cheltuielilor de personal a fost susținută și de sumele mai mari plătite în contul hotărârilor judecătorești privind plata unor diferențe salariale pentru unele categorii de bugetari comparativ cu anul 2018, în anul 2020, impactul plății acestor sume nu a mai fost unul atât de însemnat, dar totuși mai mare decât în anul 2018. Astfel, remarcăm faptul că pentru 2020, titlurile executorii plătite (1.096 mil lei) au fost mai mici față de cele plătite în anul precedent (1.949,8 mil. lei). Însă, se remarcă și titluri executorii nou-emise în cuantum de 2.822,6 mil. lei care vor afecta negativ execuția *cash* în anii următori.

Tabelul 11: Titluri executorii emise/plătite în contul hotărârilor judecătorești privind plata unor diferențe salariale pentru unele categorii de bugetari, mil. lei

		2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Total
Titluri executorii emise, inclusiv Legea nr. 85/2016	Adm. centrală (buget de stat)	3.239,5	531,7	8,5	3,8	82,3	1.599,4	67,4	996,9	1.461,6	2.812,3	10.803,3
	Adm. locale	3.059,6	580,7	867,6	1.614,4	1.064,1	2.094,3	20,3	0,0	0,0	10,3	9.300,8
	Buget asigurări sociale	115,6	14,5	28,6	5,5	12,2	7,6	1,2	0,0	0,9	0,0	185,9
	Total	6.414,7	1.126,8	904,7	1.623,6	1.158,5	3.701,2	88,9	996,9	1.462,5	2.822,6	17.477,9
Titluri executorii plătite, inclusiv Legea nr. 85/2016	Adm. centrală (buget de stat)	-	162,0	311,3	1.531,7	1.234,6	363,1	476,2	80,8	999,7	1.551,5	5.159,4
	Adm. locale	-	153,0	306,0	2.447,2	2.806,1	544,6	705,0	79,2	947,7	17,5	7.988,8
	Buget asigurări sociale	5,8	24,2	72,6	59,3	0,0	0,6	0,6	4,2	2,4	-	169,7
	Total	5,8	339,2	689,8	4.038,2	4.040,7	908,4	1.181,8	164,2	1.949,8	1.096,0	13.317,9

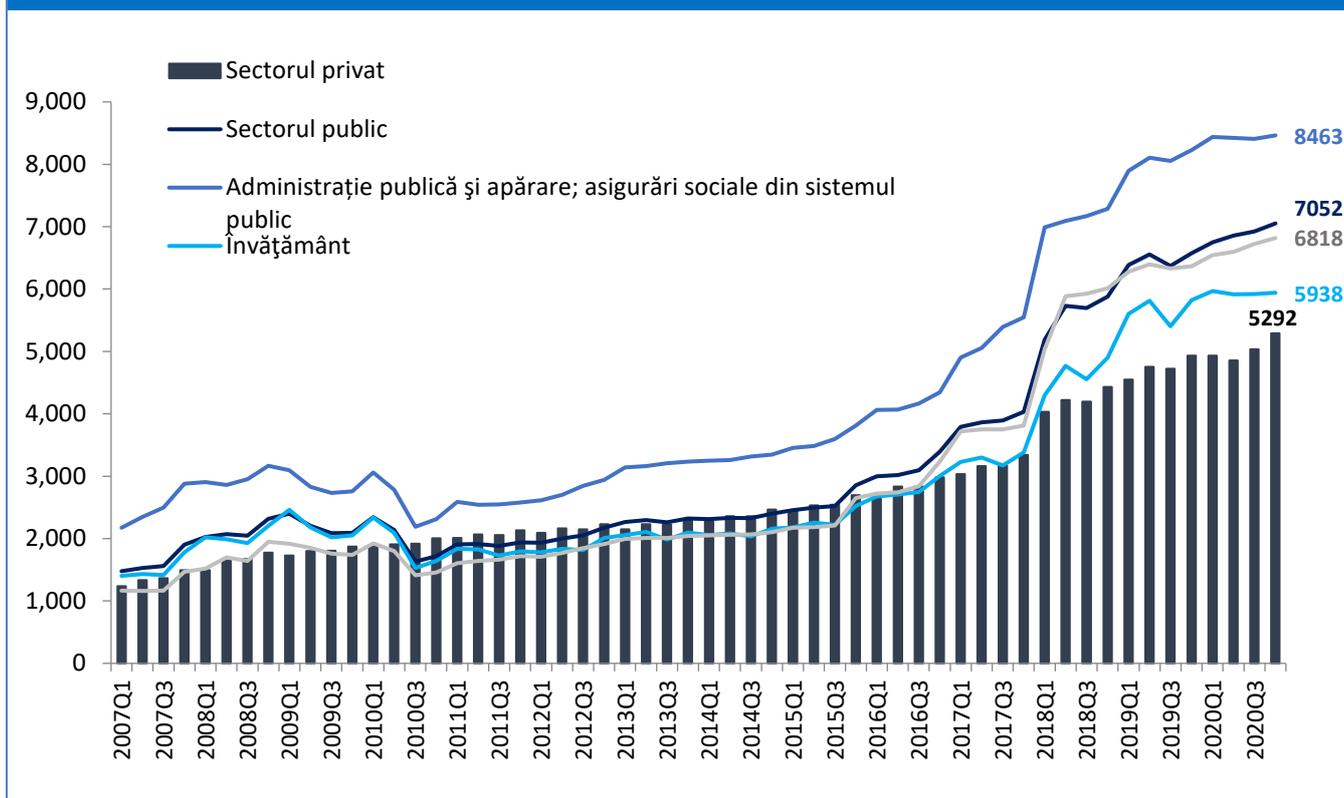
Sursa: MF

Proiectul de buget pentru 2020 a inclus o serie de creșteri ale cheltuielilor de personal ale statului care au fost determinate de intrarea în vigoare, începând cu data de 1 iulie 2017, a Legii nr. 153/2017 privind salarizarea personalului plătit din fonduri publice, în baza căreia pentru unele categorii de personal bugetar au fost acordate sau permise creșteri salariale. Un impact negativ asupra acestui agregat bugetar a avut și creșterea salariului de bază minim brut pe țară de la 2.080 lei/lună la 2.230 lei/lună începând cu 1 ianuarie 2020, conform Proiectului de Buget pe anul 2020.

Salariul mediu brut în sistemul public a ajuns în anul 2020 la 6.895 lei/lună, cu 6,53% mai mare decât în anul 2019, depășindu-l cu 37,11% pe cel din mediul privat care s-a situat la 5.029 lei/lună (în creștere cu 6,12% comparativ cu cel din anul precedent). Considerând medii trimestriale, salariul mediu brut lunar în sectorul public aferent trimestrului IV al anului 2020 a înregistrat un nivel de 7.052 lei, cu 7,26% mai mult decât în aceeași perioadă din anul 2019, în timp ce salariul din sistemul privat a fost de 5.292 lei, în creștere cu 7,29% față de trimestrul IV al anului 2019.

Ținând cont de domeniile de activitate ale sectorului public, cele mai importante trei ca pondere au avut următoarea evoluție a salariului mediu brut în trimestrul IV al anului 2020 față de trimestrul IV al anului 2019: în administrație publică și apărare dinamica înregistrată a fost de 2,85%, în învățământ majorarea a fost de 1,97%, iar în sănătate s-a înregistrat cea mai mare creștere, de 7,15%. Această din urmă dinamică este în principal atribuibilă acordării de sporuri personalului medical din prima linie împotriva luptei cu pandemia COVID-19.

Graficul 17: Câștigul mediu brut în sectorul privat și public în perioada 2007-2020 (lei/lună)



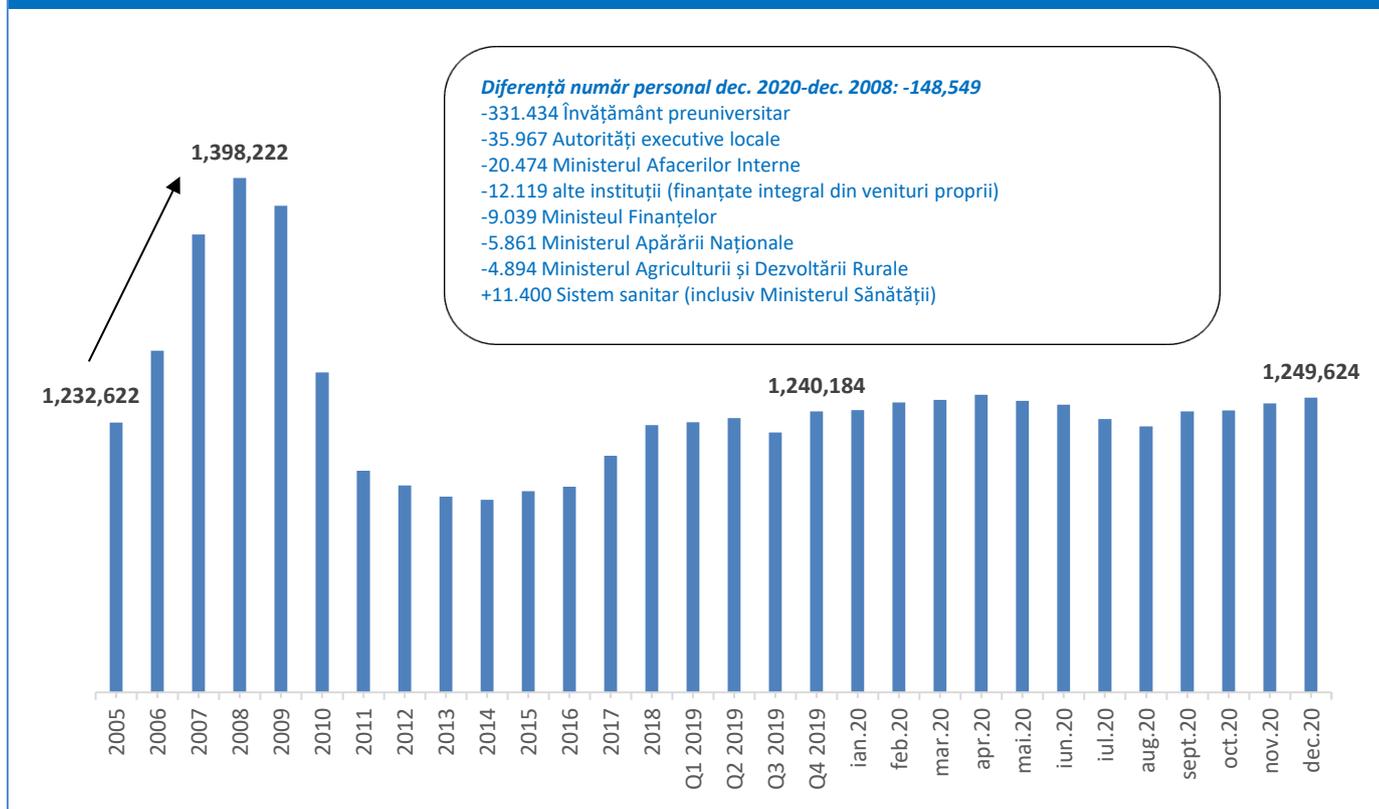
Sursa: INS, calcule Consiliul Fiscal

Ulterior creșterii cu 165.600 de persoane înregistrată în perioada 2005-2008, numărul total de angajați în sectorul guvernamental a scăzut cu 148.549 persoane în intervalul decembrie 2008 - decembrie 2020, până la un nivel de 1,25 mil. (*Graficul 18*). Practic, cea mai mare parte a reducerii de personal a avut loc în perioada 2009-2011, când numărul de salariați din sectorul bugetar a scăzut cu circa 180 de mii, în timp ce în perioada 2012-2014 diminuarea a fost de circa 9.540 de posturi. Ajustarea înregistrată în perioada 2009-2020 s-a produs în special la nivelul autorităților executive locale (-35.967 posturi ocupate), Ministerului Afacerilor Interne (-20.474 posturi ocupate), alte instituții finanțate integral din venituri proprii (-12.119 posturi ocupate), Ministerului Finanțelor (-9.039 posturi ocupate), Ministerului Apărării Naționale (-5.861 posturi ocupate), Ministerului Agriculturii și Dezvoltării Regionale (-4.894 posturi ocupate). Pe de altă parte, în aceeași perioadă au fost înregistrate creșteri la nivelul Ministerului Justiției (+3.057 posturi ocupate), Ministerului Investițiilor și Proiectelor Europene (+1.342 posturi ocupate), Ministerului Muncii și Justiției Sociale (+995 posturi ocupate) și Ministerului Public (+969 posturi ocupate).

Totodată, trebuie menționat faptul că în 2020, rata de creștere a numărului de angajați a fost mai mică față de cea înregistrată anul precedent, respectiv 0,6% (+7.515 persoane) comparativ cu 0,9% (+11.095 persoane). Majorările de personal s-au înregistrat în special la nivelul sistemului sanitar, inclusiv Ministerul Sănătății (+8.861 posturi ocupate), Ministerul Educației (+2.671 posturi ocupate), Secretariatul General al Guvernului (+1.382 posturi ocupate), Ministerul Apărării Naționale (+1.101 posturi ocupate) și autorităților executive locale (+1.006 posturi ocupate). De cealaltă parte, au fost

înregistrate reduceri de personal la nivelul Ministerul Afacerilor Interne (-6.151 posturi ocupate) și Ministerul Finanțelor (-521 posturi ocupate).

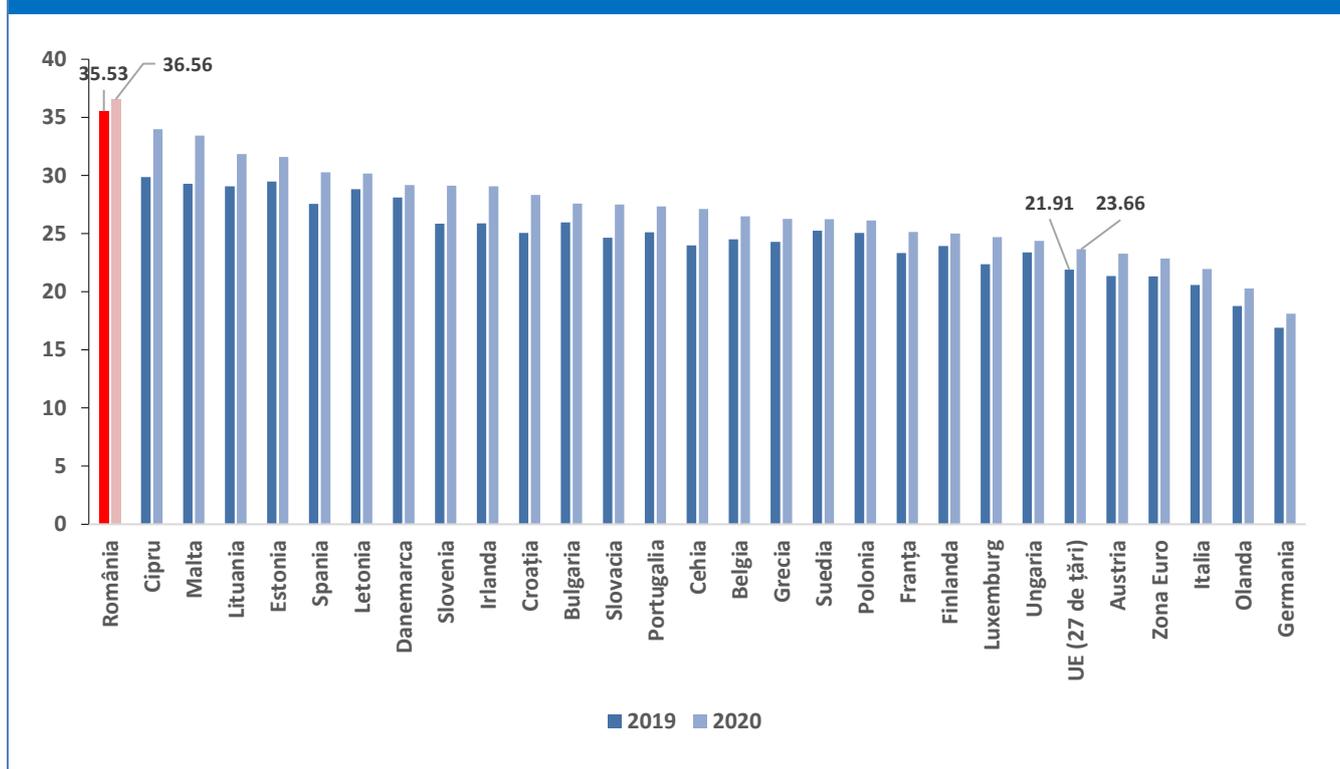
Graficul 18: Evoluția numărului de personal în sectorul bugetar în perioada 2005-2020



Sursa: MF

Ajustarea din perioada 2009-2012 este preponderent rezultatul aplicării regulei de „1 salariat nou la 7 plecări” în condițiile în care cea mai mare parte a ieșirilor din sistem s-a realizat prin plecări voluntare sau pensionare. Abandonarea acestei regule începând cu anul 2013 a fost menită să diminueze selecția adversă și să permită operarea unor modificări în structura personalului angajat. Astfel, reducerea operată în perioada 2009-2012 a fost realizată doar într-o mică măsură pornind de la criteriile calitative, cum ar fi diminuarea personalului acolo unde se identifică un excedent de salariați concomitent cu noi angajări în zonele deficitare pe baza unor standarde de cost rigurose definite și prin stabilirea unui nivel optim de funcționare. Consiliul Fiscal apreciază drept adecvată această abordare și recomandă ca noile angajări să fie făcute în zonele deficitare identificate, chiar prin transfer de posturi din zonele cu excedent de personal către cele cu deficit, având în vedere în același timp și încadrarea strictă în anvelopa salarială aprobată anterior.

Graficul 19: Ponderea cheltuielilor cu salariile în total venituri bugetare în țările din UE27



Sursa: Eurostat

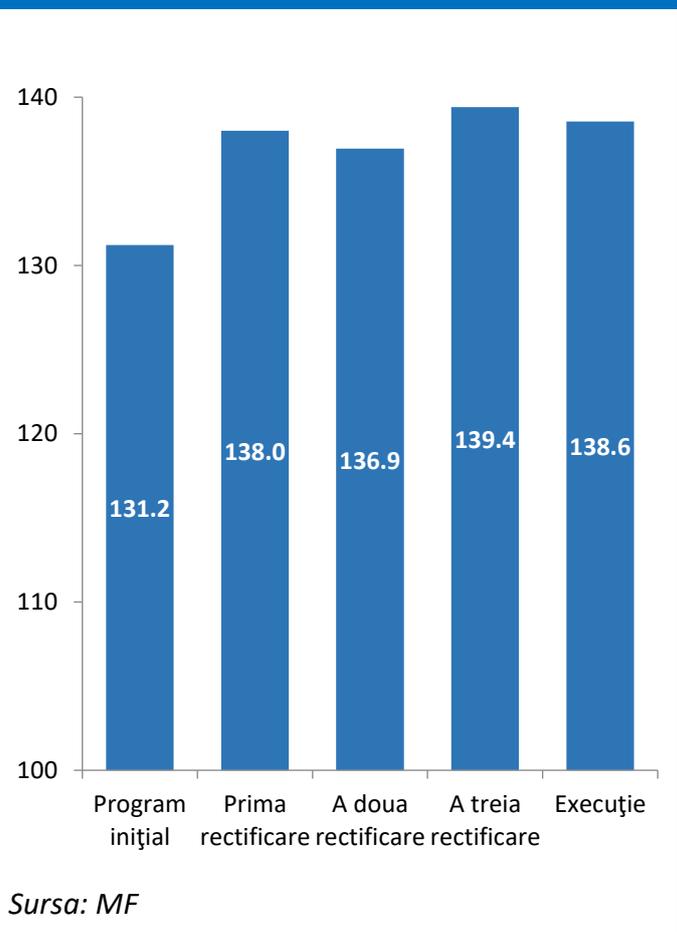
Notă: Având în vedere modificarea tratamentului pensiilor speciale de către Eurostat, pentru România cheltuielile cu salariile și veniturile încasate la buget au fost ajustate corespunzător pentru evitarea dublei înregistrări.

În ceea ce privește ponderea cheltuielilor cu salariile din sectorul bugetar în total venituri încasate, conform standardelor ESA 2010, România s-a situat în anul 2020 pe prima poziție în clasamentul celor 27 de țări din UE, la fel ca în anul anterior. Dacă până în 2009 România era plasată în prima jumătate a clasamentului în ceea ce privește ponderea cheltuielilor cu salariile în total venituri (pe poziția a opta în anul 2008 și a zecea în anul 2009), în anul 2011 ca urmare a măsurilor de consolidare fiscală inițiate la jumătatea anului 2010, România a coborât pe poziția 19 din 27. În anul 2013 România a ajuns pe poziția 17 în acest clasament, pe fondul recuperărilor salariale și a majorării salariilor unor categorii de bugetari, în anul 2015 ocupând locul 20 din 27, pe baza unei ușoare creșteri a veniturilor încasate la buget și a menținerii cheltuielilor cu salariile ca procent în PIB. Începând cu anul 2016 însă situația se modifică și România urcă abrupt pe locul 10, ajungând în anul 2017 pe al doilea loc, iar în 2018 ocupând prima poziție. În anul 2020 se constată o **tendință de încetinire a ritmului de creștere a cheltuielilor de personal.**

Cheltuielile cu **asistența socială** au înregistrat în 2020 un nivel superior celui avut în vedere în proiectul de buget, fiind revizuite în creștere cu ocazia celor trei rectificări bugetare în principal din cauza evoluției Pandemiei și a nevoii de susținere din partea statului pentru angajații din sectoarele afectate de aceasta. Deși estimate în propunerea de buget pentru anul 2020 la un nivel de 131,2 mld. lei, execuția efectivă a cheltuielilor cu asistența socială, netă de impactul schemelor de compensare a fost de 138,6 mld. lei, cu 4,7% (echivalentul a circa 5,2 mld. lei) mai mult decât în programul inițial.

Începând cu anul 2009, deficitul bugetului de asigurări sociale, considerând și pensiile speciale/de serviciu, s-a adâncit semnificativ, atingând nivelul maxim de 21,3 mld. lei în 2020. În anul 2018 acesta s-a redus semnificativ, ajungând la nivelul de 11,6 mld. lei, în principal ca urmare a adoptării măsurilor fiscale privind reșezarea structurii de impozitare a veniturilor din salarii, pensii, activități independente și drepturi de autor prin transferul contribuțiilor de la angajator la angajat.

Graficul 20: Asistența socială în anul 2020 (mld. lei)

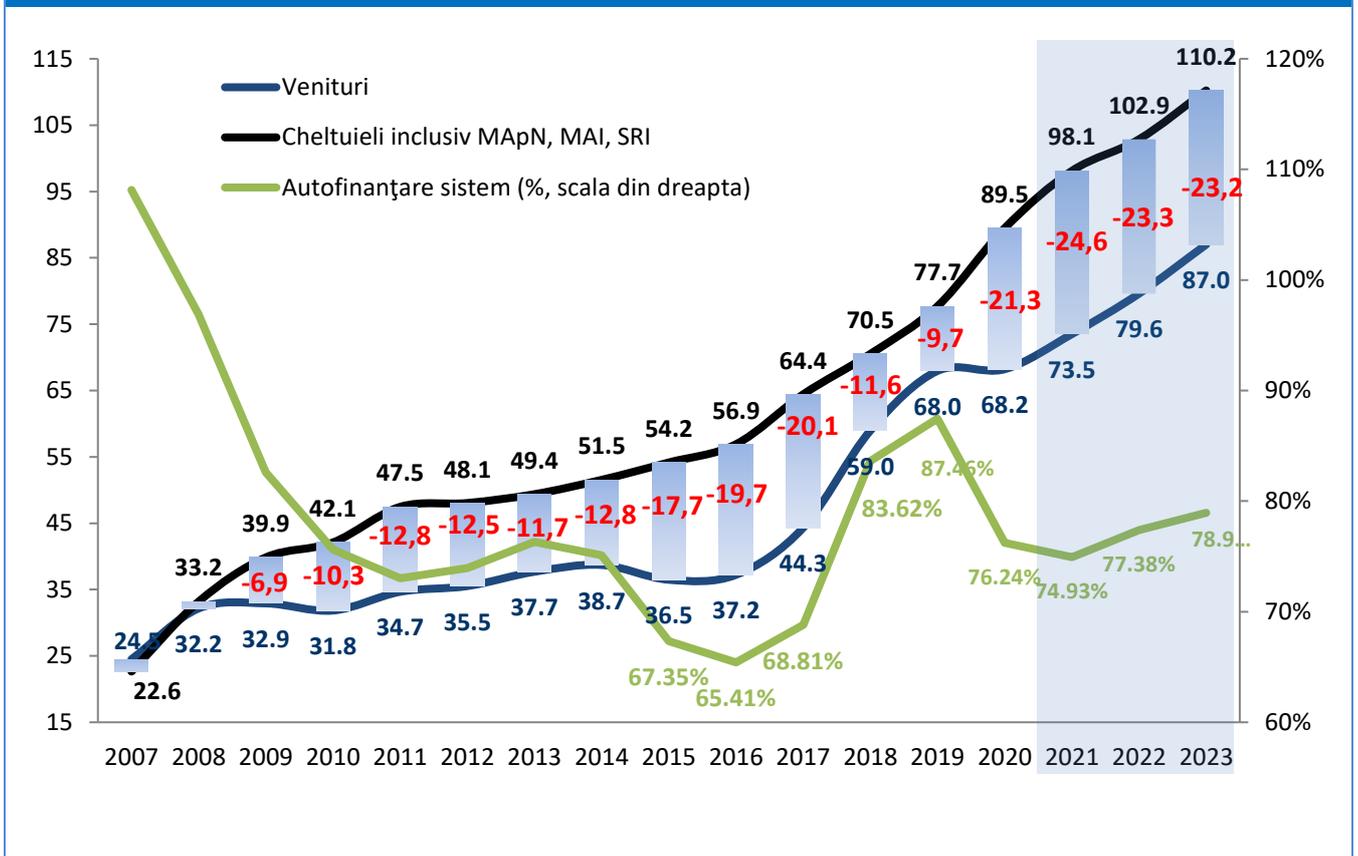


Astfel, deși totalul cotelor de contribuții s-a diminuat aparent de la 39,25% la 37,25%, transferul contribuțiilor de la angajator la angajat a determinat o creștere semnificativă a salariului brut, conducând practic la o majorare a nivelului taxării prin contribuții de asigurări cu circa 13,9%. Pe lângă majorarea taxării muncii prin CAS, reducerea deficitului în 2018 este explicată și de reducerea cotei de contribuții către Pilonul II de pensii (de la 5,1% în 2017 la 3,75% în 2018). În anul 2019, deficitul bugetului de asigurări sociale a continuat să scadă, ajungând la valoarea de 9,7 mld. lei, ca urmare a creșterii numărului de salariați din economie. În anul 2020 deficitul la bugetul de asigurări sociale s-a adâncit atât pe seama majorării pensiilor cât și a evoluție nefavorabile a veniturilor, ca urmare a recesiunii generate de Pandemie, dar și a măsurii de amânare a plată a taxelor datorate de agenții economici.

Estimările pentru anii următori, conform datelor din strategia fiscal-bugetară pentru perioada 2021-2023, arată că deficitul bugetului de asigurări sociale va rămâne pe un trend ascendent în anul 2021, înregistrând o creștere semnificativă până la nivelul de 24,6 mld. lei, după care urmează o descreștere moderată la 23,3 mld. în 2022 și 23,2 mld. lei în 2023. În Opinia cu privire la proiectul de buget pentru anul 2021, Consiliul Fiscal a atras atenția asupra faptului că în continuare persistă riscuri cu privire la acest agregat de cheltuieli, în pofida înghețării punctului de pensie și a pensiilor speciale, în condițiile în care tendința de ușoară creștere a pensiei medii (independent de majorarea punctului de pensie) observată

în anii anteriori va continua și în anul 2021 (în cazul pensiilor de stat, tendința este explicată și de formula de calcul care este favorabilă celor care se pensionează în anul curent).

Graficul 21: Evoluția veniturilor și cheltuielilor bugetului de asigurări sociale de stat (mld. lei)



Sursa: MF, date după standarde cash

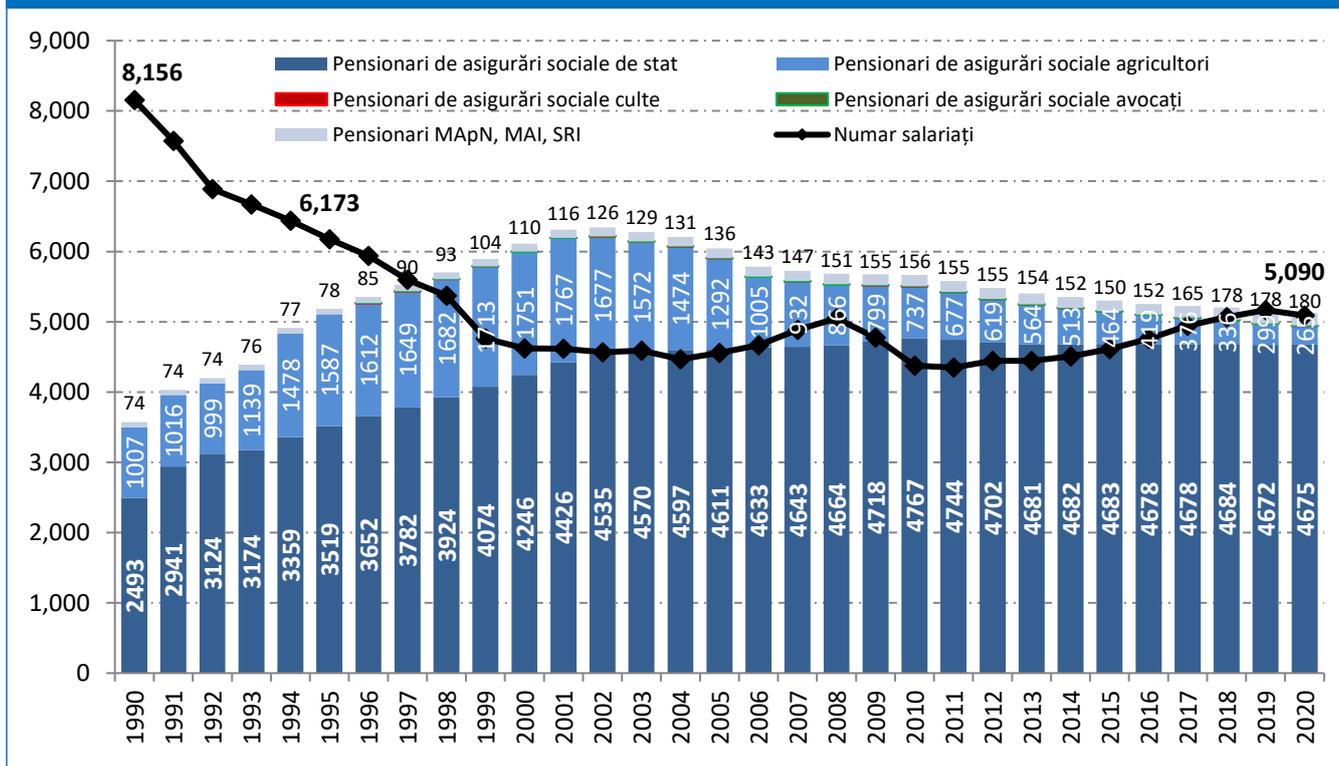
Notă: Pe lângă cheltuielile bugetului de asigurări sociale de stat, pentru perioada 2016-2022 au fost incluse și cheltuielile cu pensiile militare de stat. Conform Legii nr. 223/2015, de la 1 ianuarie 2016, fondurile necesare pentru plata pensiilor militare de stat și a altor drepturi de asigurări sociale cuvenite pensionarilor militari se asigură de la bugetul de stat, prin bugetele instituțiilor: Ministerul Apărării Naționale, Ministerul Afacerilor Interne și Serviciul Român de Informații.

Din perspectiva exprimării deficitului ca procent în PIB, realizările indică o diminuare a acestuia de la 2,29% în anul 2011 la 1,92% în anul 2014, urmată de o nouă creștere în anul 2015 la 2,48%, și scădere semnificativă în anul 2018, când a ajuns la 1,21% din PIB și în anul 2019, când a ajuns la -0,92%. Trendul descendent al deficitului ca pondere în PIB a fost inversat în 2020, nivelul acestuia ajungând la 2,01% din PIB pe baza contracției economice determinate de pandemia COVID-19, dar și a creșterii importante a agregatului de cheltuieli cu asistența socială, de 15,15%, în timp ce veniturile încasate au rămas relativ constante în comparație cu 2019. Proiecțiile pentru anii următori indică o majorare a acestuia în anul 2021, după care urmează o scădere succesivă în anii 2022 și 2023⁷³ (2,15%, 1,89% și 1,74%).

⁷³ Conform ipotezelor de creștere prezentate de Ministerul Finanțelor în strategia fiscal-bugetară pentru perioada 2021-2023.

Intrarea pe deficit a bugetului asigurărilor sociale de stat a avut loc pe seama majorării excesive a cheltuielilor bugetului de asigurări sociale din perioada 2007-2009 (+75,8%) și în contextul unei dinamici favorabile a încasărilor din contribuții în perioada premergătoare crizei financiare, ca urmare a boom-ului economic, dar și anticipând menținerea acestui trend în viitor. Însă, o parte semnificativă din majorarea veniturilor din contribuții s-a dovedit a fi ciclică, evoluțiile ulterioare infirmând prognozele optimiste care au stat la baza creșterii substanțiale a punctului de pensie. Autofinanțarea sistemului a scăzut abrupt din anul 2006 (de la 111,8%) până în anul 2011 (73,02%), ajungând la minimul istoric din anul 2016 (65,4%) și s-a menținut la o valoare apropiată în anul 2017 (68,84%). În 2018, capacitatea de autofinanțare a înregistrat o ușoară revenire ajungând la 83,6%, iar creșterea a continuat în anul 2019 când s-a înregistrat valoarea de 87,5%. Pentru anul 2020 s-a înregistrat o reducere a gradului de autofinanțare a sistemului, valoarea acestuia fiind de 76,24%. Estimările arată continuarea trendului descendent și în anul 2021, fiind proiectat un nivel de 74,93%, dar premisele pentru anii 2022 și 2023 sunt mai optimiste, acest indicator înregistrând valoarea de 77,38% în 2022 și 78,93% în 2023.

Graficul 22: Evoluția numărului de pensionari versus numărul de salariați (mii persoane)



Sursa: INS, mai puțin număr salariați 2020 pentru care sursa este CNSP, Prognoza de iarnă 2021

Decizia de majorare a unor cheltuieli permanente cum sunt cele aferente pensiilor ar trebui să aibă în vedere trendul încasărilor din contribuții, precum și prognozele privind raportul salariați-pensionari, mai ales în contextul accentuării fenomenului de îmbătrânire demografică, la 1 ianuarie 2018 populația vârstnică de 65 ani și peste depășind numeric populația tânără de 0-14 ani (3.596 mii față de 3.042 mii persoane) conform datelor INS. Totodată, a devenit evidentă necesitatea de a găsi o regulă de indexare care să asigure sustenabilitatea pe termen lung a bugetului de asigurări sociale în locul abordării discreționare din trecut.

Raportul dintre numărul de contribuabili și numărul de beneficiari a scăzut foarte puternic în ultimii 30 de ani, de la 2,28 salariați la un pensionar în anul 1990 la doar 0,99 salariați la un pensionar în anul 2020, numărul de pensionari de asigurări sociale de stat având o tendință crescătoare, în timp ce numărul de salariați a avut o tendință descrescătoare, în special până în anii 1999-2002. Totuși, în ultima perioadă raportul s-a îmbunătățit de la nivelul de 0,77 salariați la un pensionar în 2010, la 0,84 salariați la un pensionar la sfârșitul anului 2014, situându-se în anul 2016 la valoarea de 0,91, depășind ușor nivelul de 0,89 din anul 2008. Proiecțiile Comisiei Europene⁷⁴ arată că raportul dintre populația de peste 65 de ani și populația de 15-64 ani va crește de la 28,98% în 2019 la peste 50% în 2050.

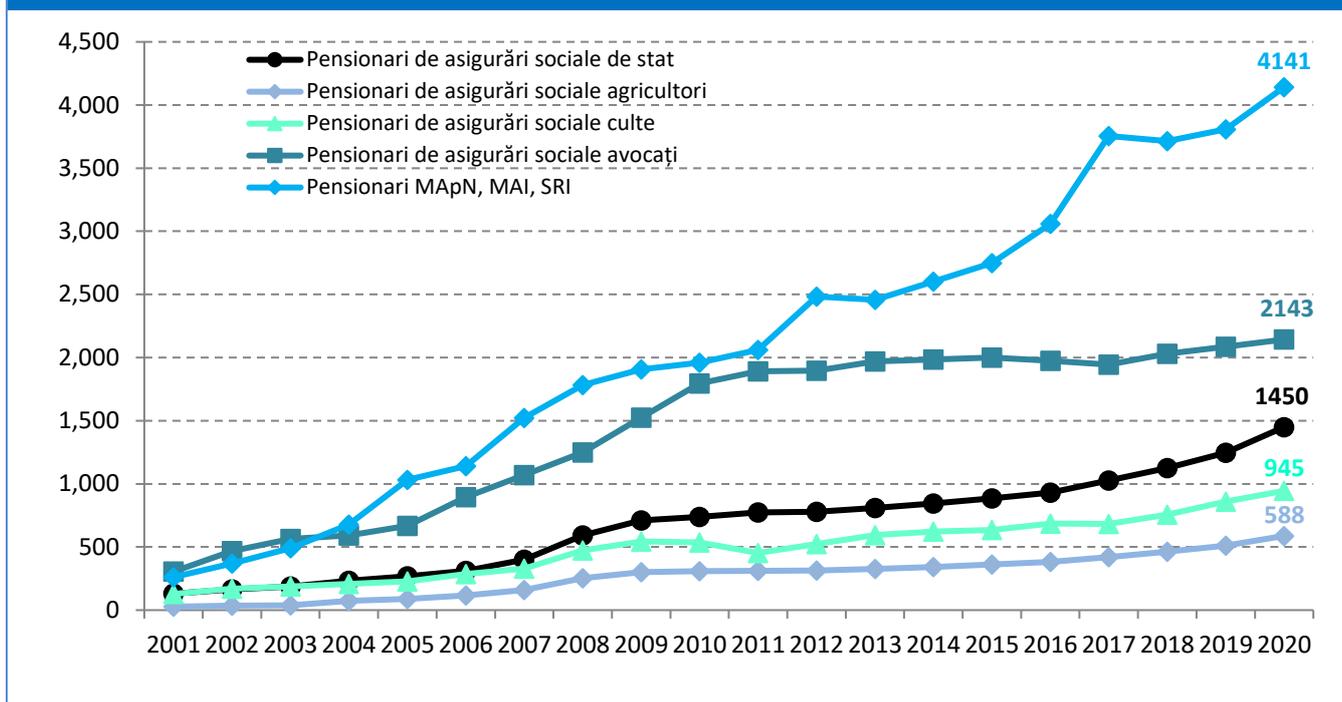
Anul 2020 a marcat evoluții importante din punct de vedere al agregatului de cheltuieli cu asistența socială, din perspectiva modificării cu ocazia celei de-a doua rectificări bugetare a valorii punctului de pensie, de la o majorare de 40% la una de 14%, precum și din perspectiva majorării alocațiilor pentru copii cu 20% de la 1 august 2020. Așa cum a menționat CF în Opinia cu privire la cea de-a doua rectificare a bugetului general consolidat pe anul 2020, creșterea pensiilor reprezintă un obiectiv valid, dar s-a atenționat cu privire la incompatibilitatea unei astfel de majorări cu dezideratul de a asigura disciplina fiscal-bugetară, de creare a premiselor macroeconomice pentru aderarea la zona euro, fiind de natură să conducă la deteriorarea semnificativă a finanțelor publice și având un efect destabilizator asupra economiei autohtone. Comparativ cu varianta anterioară a legii, această decizie a implicat cheltuieli mai reduse atât la nivelul anului 2020, cu aproximativ 6,8 mld. lei și cu 20,3 mld. lei la nivelul anului 2021, limitându-se astfel deteriorarea și mai puternică a deficitului bugetar. În legătură cu decizia de majorare a punctului de pensie, CF apreciază că astfel de măsuri nu pot face abstracție de situația generală a BGC, al cărui deficit primar și structural se menține la niveluri foarte ridicate, care reclamă în mod evident un proces de corecție, astfel că deciziile de majorare a cheltuielilor cu caracter permanent vor conduce inevitabil ulterior la adoptarea de măsuri corective suplimentare de o dimensiune echivalentă.

CF apreciază că o abordare bazată pe reguli în ceea ce privește indexarea pensiilor ar aduce beneficii multiple din perspectiva stabilității sistemului de pensii și ancorării așteptărilor participanților, sustenabilității fiscale și programării bugetare.

Conform raportărilor INS, în anul 2020, pensia medie lunară a fost de 1.500 lei, în creștere cu 16% față de anul precedent, în condițiile indexării punctului de pensie cu 14%, respectiv cu 165 lei începând cu 1 septembrie. Pensiile plătite din bugetul de asigurări sociale s-au situat la un nivel mediu de 1.450 lei, iar cele corespunzătoare pensionarilor agricultori au fost în medie de 588 lei. Totodată, pensiile acordate militarilor au atins un nivel mediu lunar egal cu 4.141,4 lei, în creștere cu 333,6 lei (8,8%) față de nivelul din 2020. Este de remarcat faptul că pensia medie lunară corespunzătoare beneficiarilor proveniți din sistemul de apărare, ordine publică și siguranță națională a înregistrat o creștere de aproximativ 111% în intervalul 2010-2020, pe când cele ale beneficiarilor de pensie de la bugetul asigurărilor sociale de stat au crescut pe același interval cu 96,2%.

⁷⁴ Conform raportului *Ageing Europe — looking at the lives of older people in the EU* (https://ec.europa.eu/eurostat/documents/portlet_file_entry/3217494/KS-02-20-655-EN-N.pdf/9b09606c-d4e8-4c33-63d2-3b20d5c19c91).

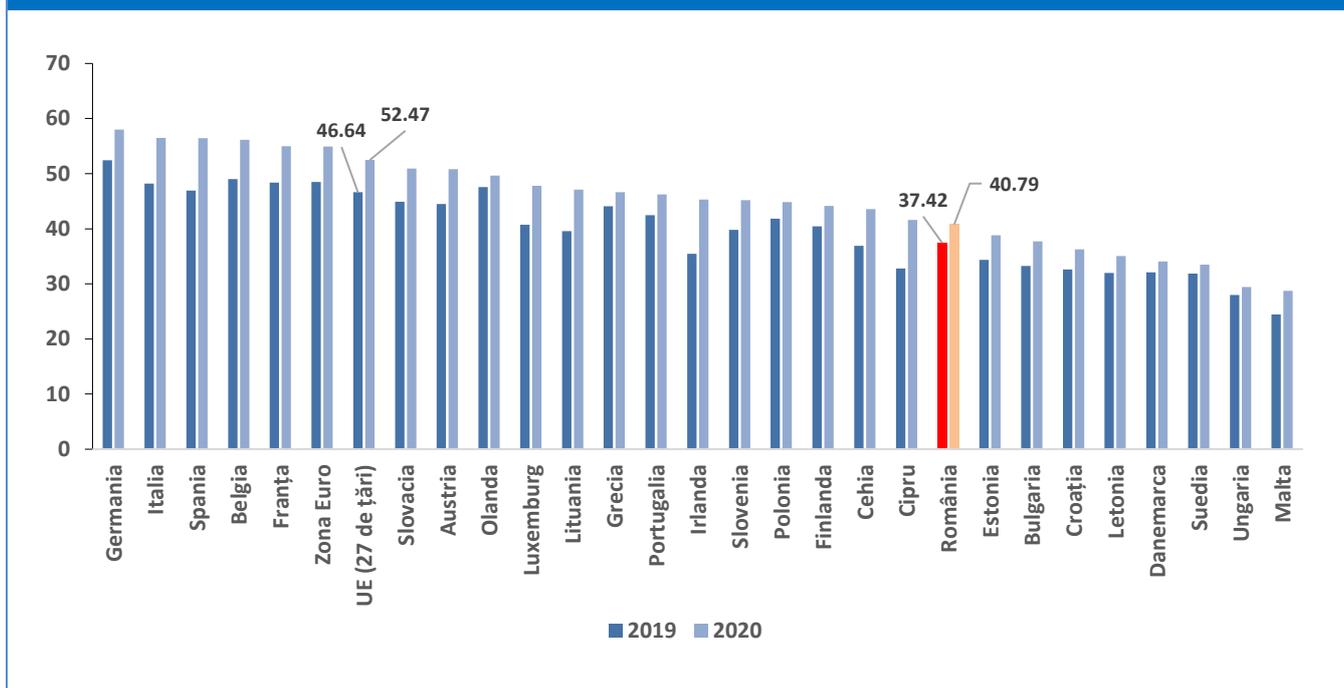
Graficul 23: Evoluția pensiei medii (lei) în perioada 2001-2020



Sursa: INS

La nivelul anului 2020, România s-a situat cu 3 poziții mai jos în clasamentul statelor membre UE după ponderea cheltuielilor cu asistența socială în total venituri, respectiv poziția a 21-a, în 2019 ocupând poziția 18. În anul 2020, ponderea cheltuielilor cu asistența socială în total venituri bugetare a crescut cu 3,6 pp față de anul anterior. Această majorare a fost determinată și de ritmul de creștere mai rapid al acestei categorii de cheltuieli comparativ cu ritmul de creștere al veniturilor bugetare în PIB, dar și de faptul că Guvernul a intervenit pentru a susține cetățenii care activează în industriile afectate de pandemia COVID-19. Totodată, faptul că România a retrogradat 3 poziții în acest clasament poate fi pus și pe seama faptului că alte state din UE au avut spațiul fiscal necesar dinaintea Pandemiei pentru a susține o serie mai largă de măsuri care să vină în sprijinul populației care activează în sectoare afectate de restricțiile impuse pentru prevenirea răspândirii virusului SARS-COV-2, în timp ce în România acesta era mult diminuat încă dinaintea izbucnirii Pandemiei.

Graficul 24: Ponderea cheltuielilor cu asistență socială în total venituri bugetare în țările din UE27



Sursa: Eurostat

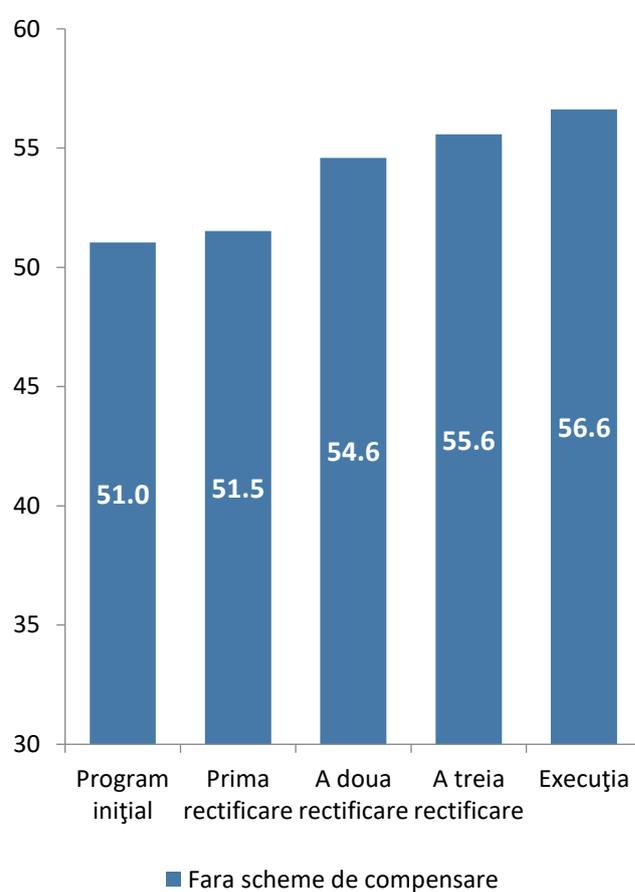
Notă: Având în vedere modificarea tratamentului pensiilor speciale de către Eurostat, pentru România veniturile încasate la buget au fost ajustate corespunzător pentru evitarea dublei înregistrări (similar Graficului 20).

III.5.2. Cheltuieli cu bunuri și servicii

Execuția cheltuielilor cu **bunuri și servicii** a consemnat un nivel mult mai ridicat, atât comparativ cu cel avut în vedere în proiectul de buget (+4,2 mld. lei), cât și față de valorile proiectate cu prilejul celor trei rectificări bugetare operate în cursul anului în principal ca urmare a măsurilor luate de autorități în vederea combaterii efectelor pandemiei. Proiectată inițial la 51,0 mld. lei, execuția finală a acestui agregat a atins un nivel de 56,6 mld. lei, fiind cu 5,1 mld. lei mai mare decât valoarea estimată în prima rectificare bugetară, cu 2 mld. lei mai mare decât valoarea propusă în a doua rectificare bugetară și cu 1 mld. mai mare față de valoarea propusă cu ocazia celei de a treia rectificări.

Exprimate ca pondere în PIB, cheltuielile cu bunuri și servicii s-au majorat cu 0,33 pp comparativ cu anul 2019, ajungând la nivelul de 5,37% din PIB. Prin raportare la execuția anului 2019 (53,3 mld. lei), această categorie de cheltuieli (nete de impactul schemelor de compensare de tip swap) a fost proiectată, în varianta inițială a bugetului, la un nivel inferior cu circa 2,2 mld. lei.

Graficul 25: Cheltuieli cu bunuri și servicii în anul 2020 (mld. lei)



Sursa: MF

Pe parcursul anului 2020 alocarea bugetară a fost majorată cu ocazia fiecăreia dintre cele trei rectificări bugetare operate. La prima rectificare bugetară, operată în luna aprilie 2020, cuantumului agregatului de cheltuieli cu bunuri și servicii a fost revizuit în creștere cu 0,5 mld. lei, respectiv cu 2,5% sub nivelul nominal al acestui agregat din 2019. În primele două luni ale anului 2020, dinamica acestui agregat era de circa 14% față de aceeași perioadă a anului 2019, fără să se țină cont de impactul necesităților suplimentare aferente acestei categorii generate de lupta cu pandemia COVID-19, acest fapt arătând o sub-bugetare cu 0,2-0,4% din PIB înainte de izbucnirea Pandemiei.

Cu ocazia celei de-a doua rectificări bugetare, cheltuielile cu bunuri și servicii au fost revizuite în creștere. Chiar și în aceste condiții, Consiliul Fiscal aprecia drept probabil ca în contextul pandemiei, acest agregat să fie sub-dimensionat cu circa 0,3-0,5% din PIB. Totodată, suma avută în vedere cu ocazia acestei rectificări bugetare de circa 54,6 mld. lei, în creștere cu 3,1 mld. lei față de ținta propusă la prima rectificare bugetară și cu 3,4% peste nivelul nominal din 2019, deși pe primele șapte luni ale anului 2020 creșterea acestui agregat a fost cu circa 15% mai mare decât în aceeași perioadă a anului 2019, în principal ca urmare a dotării sistemului sanitar cu cele necesare luptei cu pandemia COVID-19.

Cu ocazia celei de-a treia rectificări bugetare, a fost înregistrată o alocare suplimentară de 1 mld. de lei, noua anvelopă situându-se la un nivel de 55,6 mld. lei, respectiv cu circa 5,3% peste nivelul nominal din anul 2019. Și cu ocazia celei de-a treia rectificări bugetare, CF a atras atenția asupra faptului că acest agregat este sub-dimensionat cu circa 0,15-0,25% din PIB, ținând cont că în primele 9 luni ale anului 2020, această categorie a înregistrat un ritm de creștere de circa 12,7% față de aceeași perioadă din 2019.

Din nota care însoțește execuția bugetului general consolidat pe anul 2020⁷⁵, principala explicație asupra faptului că acest agregat a fost majorat cu ocazia fiecărei rectificări bugetare care a avut loc pe parcursul anului 2020 este referitoare la nevoia de susținere a sistemului medical în lupta cu pandemia COVID-19, în special la nivelul administrațiilor locale prin spitalele din subordine care au avut nevoie de fonduri pentru a achiziționa medicamente, materiale sanitare, reactivi și alte produse necesare în combaterea Pandemiei. De asemenea, o creștere se reflectă și la bugetul Fondului Național Unic de Asigurări Sociale de Sănătate de 3,7% față de anul anterior determinată de deconturile mai mari pentru plata medicamentelor care fac obiectul contractelor cost-volum rezultat și pentru decontarea serviciilor medicale în ambulatoriu.

Majorările cumulate operate în contextul rectificărilor bugetare ale alocărilor aferente acestui agregat de cheltuieli, precum și execuția finală au confirmat observațiile Consiliului Fiscal privind necesitatea unor alocări suplimentare comparativ cu sumele avansate la momentul respectiv.

În anii precedenți, agregatul de cheltuieli cu bunuri și servicii s-a dovedit a fi dificil de controlat. Astfel, în perioadele 2011-2013 și 2017-2020, nivelul cheltuielilor cu bunuri și servicii (nete de impactul schemelor de compensare) consemnat în execuțiile bugetare a fost superior celui bugetat inițial sau chiar celor revizuite ascendent cu prilejul rectificărilor bugetare, în timp ce perioada 2014-2016 a fost caracterizată de o situație diferită, execuția finală înregistrând un nivel mai redus al cheltuielilor comparativ cu ultima iterație bugetară.

Consiliul Fiscal remarcă o lipsă cronică de transparență în ceea ce privește proiecția acestui agregat de cheltuieli, ipotezele care fundamentează traiectoria acestui capitol de cheltuieli sau motivația revizuirilor de amploare operate pe parcursul anului nefiind explicate în documentele care însoțesc iterațiile succesive ale bugetului. Aceste explicații sunt cu atât mai necesare cu cât modificările sunt adesea substanțiale având potențialul de a influența atingerea țintei de deficit bugetar sau respectarea regulilor fiscale. Consiliul Fiscal pledează pentru o programare bugetară care să aibă în vedere includerea tuturor cheltuielilor avute în vedere în cadrul acestui capitol bugetar în interiorul proiectului de buget împreună cu o detaliere corespunzătoare a destinației fondurilor, precum și pentru explicații cuprinzătoare cu ocazia rectificărilor bugetare în legătură cu sursele potențialelor majorări ale acestei categorii de cheltuieli. Un plus de transparență ar putea constitui un bun punct de pornire în eficientizarea

⁷⁵ Notă privind execuția bugetului general consolidat- decembrie 2020
(https://mfinante.gov.ro/documents/35673/377101/nota_bgc31dec2020.pdf)

cheltuielilor cu bunurile și serviciile, acesta fiind însă necesar a fi însoțit de o reformă amplă a sistemului de achiziții publice în general.

III.5.3. Cheltuieli de investiții publice

Cheltuielile de investiții cuprind, conform clasificăției bugetare, cheltuieli de capital (active nefinanciare), proiecte cu finanțare din fonduri externe nerambursabile post-aderare, cheltuieli aferente programelor cu finanțare rambursabilă, transferuri de capital și alte transferuri de natura investițiilor. În cuprinsul acestui capitol analiza în structură a acestui agregat bugetar respectă definiția de mai sus.

Comparativ cu anul anterior, în anul 2020, cheltuielile cu investițiile statului, considerând toate capitolele bugetare incluse în această categorie, inclusiv sumele aferente schemei de compensare tip *swap*, s-au majorat cu 9,4 mld. lei, de la 43,7 mld. lei la 53,1 mld. lei (în standarde *cash*), respectiv, cu 21,5% în termeni nominali, iar în termeni reali cu 17,3%⁷⁶, ponderea cheltuielilor cu investiții în PIB crescând cu 0,9 pp (de la 4,13% din PIB în anul 2018 la 5,03% din PIB) pe fondul unui reviriment investițional în anul 2020 (ce include și o creștere a absorbției fondurilor europene), dar și al unei reduceri a PIB nominal cu 0,25% (comparativ cu o creștere de peste 11% în 2019 față de anul 2018).

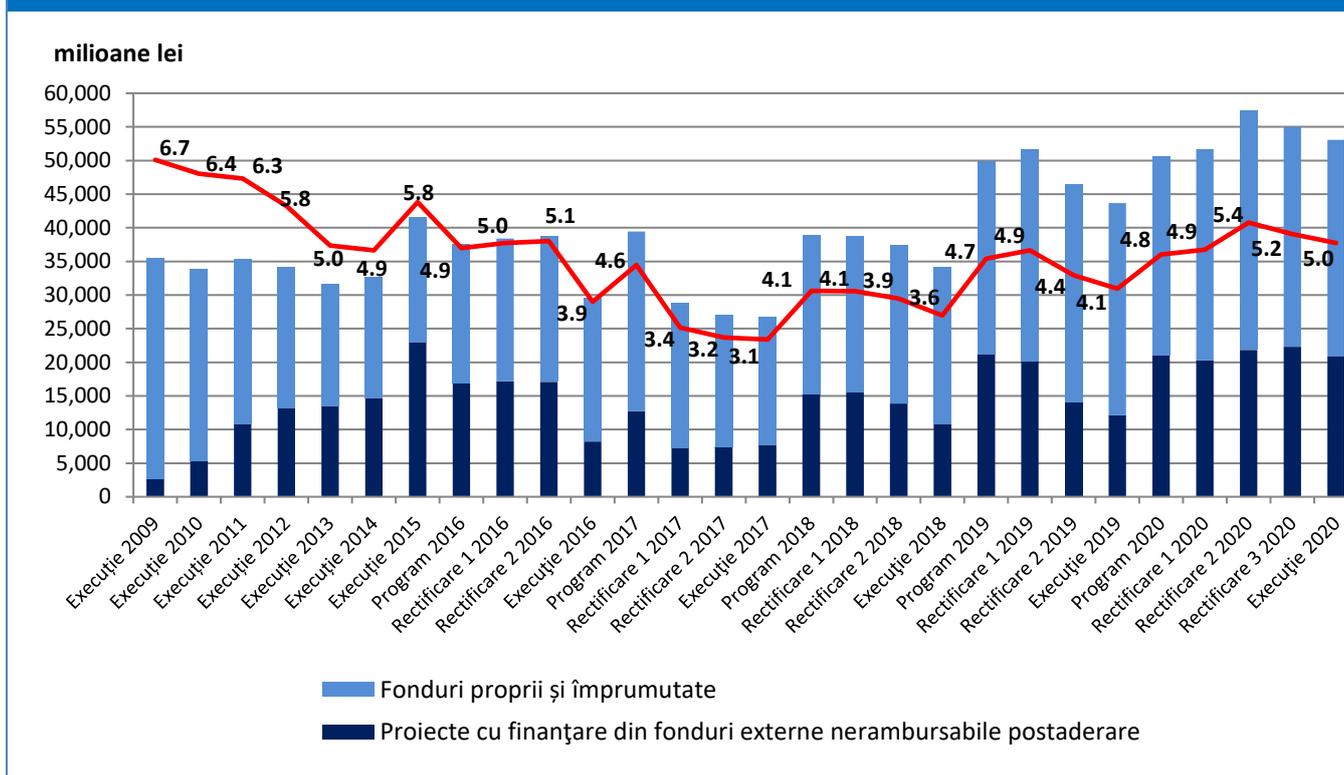
Analiza acestui agregat bugetar din perspectiva comparației dintre realizările efective față de valorile planificate în bugetul inițial sau cu ocazia rectificărilor bugetare pentru perioada 2015-2019 relevă în mod constant deviații considerabile, în sensul că rezultatele execuțiilor sunt fără excepție inferioare estimărilor din bugetele inițiale precum și din cele rectificate (*Graficul 26*). Anul 2020 se diferențiază printr-un rezultat net superior în execuție comparativ cu estimarea din bugetul inițial (+2,4 mld. lei, respectiv +0,23 pp din PIB), dar sub estimarea din a doua rectificare bugetară (-4,3 mld. lei, respectiv, -0,41 pp din PIB), sau cea de a treia rectificare (-1,9 mld. lei), pe fondul nerealizării estimărilor privind finanțarea din surse externe nerambursabile. De notat că, în contextul unor incertitudini extrem de ridicate în contextul declanșării Pandemiei și a închiderii activității în unele sectoare economice în prima parte a anului, evoluția pozitivă a acestui agregat bugetar a contribuit decisiv la atenuarea scăderii economice din anul 2020, România înregistrând în trimestrul IV cea mai mare creștere economică raportat la trimestrul III din UE (4,8%).

Comparativ cu anul 2019, pentru care execuția raportată la programul inițial pentru *fondurile europene destinate finanțării cheltuielilor de investiții* a fost de 57,1%, în anul 2020 gradul de realizare al programului a atins un nivel de 99,2% (respectiv, o nerealizare de -186 mil. lei), acest an fiind și ultimul an în care s-au depus proiecte aferente exercițiului financiar 2014-2020. Comparativ cu anul 2015 care a reprezentat un maxim investițional datorat absorbției la un nivel foarte ridicat al fondurilor europene din exercițiul financiar anterior (2007-2013), raportul dintre sursele interne de finanțare și cele externe destinate investițiilor publice este aproape dublu (139% în 2020 față de 74% în anul 2015), dar totuși mult sub nivelul înregistrat în anul anterior (235% în 2018). Ponderea investițiilor ca procent din PIB (cu amendamentul că, în anul 2020 PIB real s-a redus cu 3,9%), s-a apropiat practic de nivelul înregistrat în

⁷⁶ S-a utilizat ca indice de preț deflatorul PIB (valori ale cheltuielilor de investiții în standarde *cash*).

anii 2013-2014, menținându-se încă sub media anilor 2009-2015 (5,8% din PIB). În eventualitatea unei absorbții mult mai bune în anul 2021 a fondurilor europene din exercițiul financiar 2014-2020, a celor din următorul exercițiu financiar 2021-2027 și, mai ales a disponibilității surselor suplimentare de finanțare prin facilitarea mecanismului de redresare și reziliență în perioada imediat următoare, sunt premise ca trendul investițional ascendent din ultima perioadă să se accentueze semnificativ în următorii 3-4 ani.

Graficul 26: Evoluția cheltuielilor de investiții în perioada 2009 - 2020 (mil. lei și % din PIB)



Sursa: MF

La elaborarea bugetului pe anul 2020 s-a avut în vedere revenirea pe o traiectorie ascendentă a agregatului cheltuieli de investiții, după rezultatul înregistrat în anul 2019 (4,12% din PIB), pe baza unui reviriment posibil în atragerea fondurilor europene și a continuării respectării angajamentului asumat de România în cadrul NATO⁷⁷. În construcția bugetară inițială, cheltuielile de investiții au fost prevăzute ușor peste programul anului 2019 (la 50,68 mld. lei comparativ cu 49,95 mld. lei)⁷⁸ și cu o structură de finanțare din surse interne și externe asemănătoare. Comparativ cu execuția anului anterior, caracterizată printr-o nerealizare majoră localizată la nivelul *cheltuielilor aferente proiectelor finanțate din fonduri UE* (-43%, respectiv -9,1 mld. lei), care, chiar dacă a fost parțial atenuată prin suplimentarea surselor interne de finanțare, a condus la o nerealizare de -6,3 mld. lei a cheltuielilor de investiții

⁷⁷ Alocarea a 2% din PIB pentru înzestrarea armatei, pentru consolidarea profilului de partener strategic al României la nivelul NATO, UE și SUA conform Programului de Guvernare 2017-2020, precum și pentru eficientizarea înzestrării Armatei României în conformitate cu măsurile din Memorandumul aprobat prin Hotărârea Consiliului Suprem de Apărare a Țării nr.174/24.11.2016

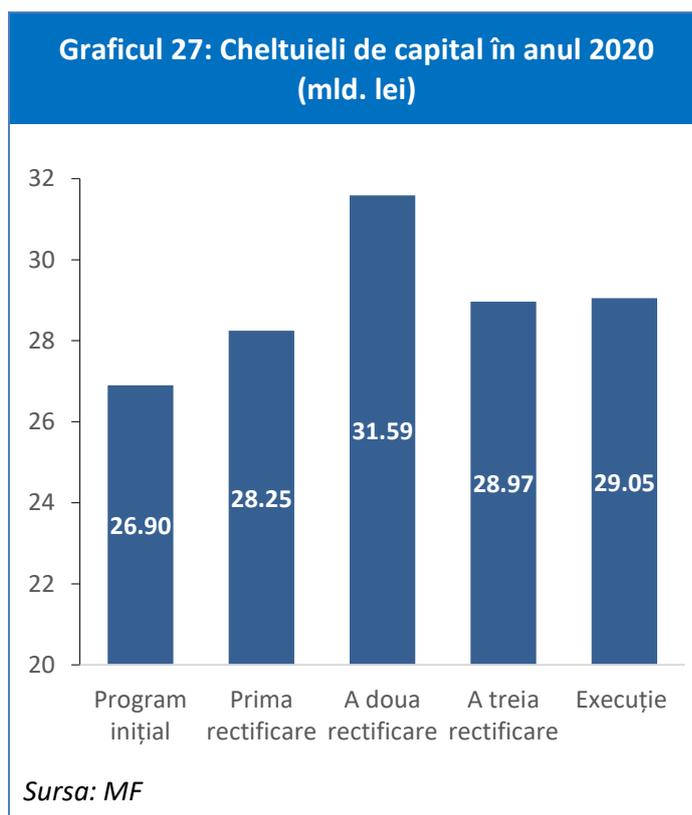
⁷⁸ Respectiv, cu +0,75 mld. lei, dar semnificativ peste execuția anului 2019 (+7 mld. lei).

raportate la program, în anul 2020 s-a reușit depășirea programului cu 2,4 mld. lei, pe fondul suplimentării surselor interne de finanțare, nerealizarea la nivelul surselor externe de finanțare fiind minoră (-0,2 mld. lei).

Evoluția trimestrială a cheltuielilor de investiții indică o concentrare a acestora în ultimul trimestru (aproape jumătate din total an), ceea ce, având în vedere gradul extrem de ridicat al incertitudinii privind realizarea veniturilor bugetare în contextul evoluției Pandemiei, este parțial justificat, dar având în vedere evoluțiile similare din anii anteriori, pune sub semnul întrebării eficiența procesului de programare bugetară atât din punct de vedere al modalității de gestionare a proiectelor de investiții, cât și din punct de vedere al stabilirii criteriilor de realizare a investițiilor în acord cu importanța și utilitatea acestora. Sumele alocate în ultimul trimestru au fost de 2,4 ori mai mari decât media celor trei trimestre anterioare, acest agregat bugetar, în mod sistematic, prezentând o volatilitate extrem de ridicată a distribuției trimestriale a cheltuielilor programate raportate la cele efective. Din perspectiva evoluției ponderii cheltuielilor de investiții trimestriale în total execuție, aceasta a fluctuat între 11% în primul trimestru, 19,3% în trimestrul al doilea și 25,7% în al treilea trimestru, atingând 43,9% în ultimul trimestru al anului 2020, fiind aproximativ în linie cu evoluția trimestrială a fluxurilor aferente proiectelor cu finanțare din fonduri externe nerambursabile.

În anul 2020, *cheltuielile de capital* destinate investițiilor⁷⁹, au fost proiectate prin bugetul inițial la un nivel superior cu 5,5 mld. lei celui prevăzut în programul inițial al anului anterior, respectiv cu 3,2 mld. lei sub sumele efectiv realizate în anul 2019, mizându-se pe o mai bună absorbție a fondurilor europene, o abordare corectă din perspectiva Consiliului Fiscal.

Execuția finală a consemnat un nivel cu circa 2,2 mld. lei mai mare față de programul stabilit prin bugetul inițial al anului 2020 (+8%), respectiv cu peste 1 mld. lei sub valoarea înregistrată în anul 2019 (-3,4%).



Proiectele cu finanțare din fonduri externe nerambursabile (FEN) post-aderare destinate investițiilor publice, au fost estimate prin bugetul inițial al anului 2020 la un nivel apropiat programului pentru anul anterior (21,1 mld. lei), respectiv cu peste 8,3 mld. lei superioare execuției anului 2019. Comparativ cu

⁷⁹ Acestea reprezintă componenta principală a cheltuielilor de capital din BGC (care mai includ transferuri de capital și stocuri).

estimările din bugetul inițial și din cele 3 rectificări bugetare operate în cursul anului, execuția finală a consemnat un nivel de circa 21 mld. lei, foarte apropiat de estimarea inițială (o nerealizare de -164 mil. lei), deviații relativ mari înregistrându-se în raport cu nivelul programat prin a doua rectificare (-0,9 mld. lei), respectiv, a treia rectificare bugetară (-1,9 mld. lei). La nivelul sumelor totale aferente cadrului financiar 2014-2020 majorarea față de anul 2019 a fost de circa 7,4 mld. lei, exclusiv impactul fondurilor destinate agriculturii de +5,5 mld. lei.

Cheltuielile aferente programelor cu finanțare rambursabilă, care au o pondere extrem de redusă în totalul cheltuielilor de investiții, s-au situat peste nivelul înregistrat în anul anterior (cu 325 mil. lei, respectiv +75,3%), și peste estimarea din proiecția bugetară inițială (cu 187 mil. lei, respectiv, cu 32,8% peste program).

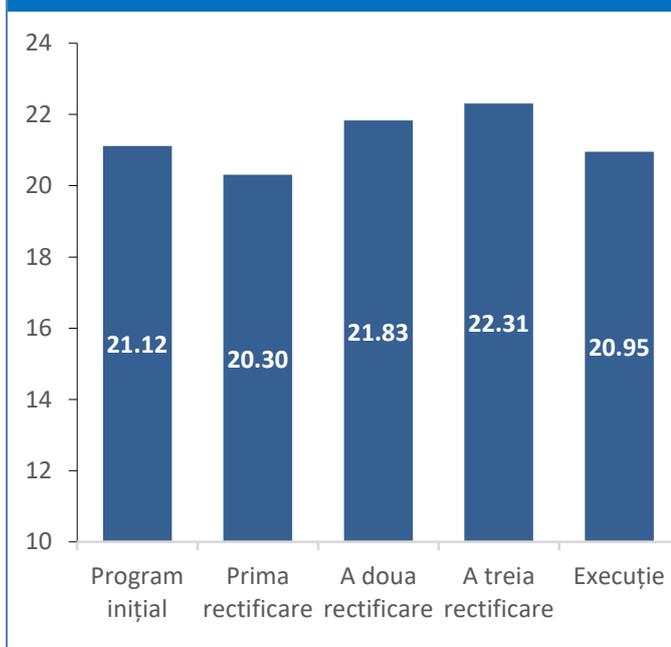
Caseta 1: Modificarea în anii 2016-2020 a sferei de cuprindere a veniturilor și cheltuielilor bugetare aferente proiectelor cu finanțare din fonduri externe nerambursabile

Începând din anul 2016 agregatul *proiectele cu finanțare din fonduri externe nerambursabile (FEN) post-aderare* (din care cea mai mare parte era destinată investițiilor) include și fonduri destinate agriculturii, care în anii anteriori nu erau incluse în FEN, pe considerentul că aceste fonduri nu tranzitează bugetul de stat, fiind destinate sectorului privat. Din anul 2017, pe lângă fondurile destinate agriculturii s-au inclus, conform art. 10 din OUG nr. 40/2015, și sume tranzitorii reprezentând *fonduri destinate pre-finanțării proiectelor sectorului neguvernamental în cazul indisponibilității temporare a fondurilor europene (FIT)*. Astfel, în anul 2020 din totalul de 41,6 mld. lei aferent plăților aferente proiectelor cu finanțare din FEN post-aderare 2014-2020, 16,1 mld. lei au fost alocate plăților pentru agricultură (respectiv FEAGA și FEPAM aferente exercițiului financiar 2014-2020) și 1 mld. lei pentru FIT. Din diferența de 24,5 mld. lei reprezentând fonduri structurale și de coeziune al căror beneficiar final este statul, au fost alocate cheltuielilor pentru investiții 20,95 mld. lei (85,5% din acestea din urmă). De remarcat că, în anul 2015, an de maxim pentru atragerea FEN aferente exercițiului 2007-2013, proiectele cu finanțare din FEN post-aderare au însumat 24,6 mld. lei (din acestea, 0,5 mld. lei FEN aferente exercițiului 2014-2020), din care au fost alocate 23 mld. lei pentru cheltuieli de investiții (94% din total FEN post-aderare). Menționăm că, din perspectiva metodologiei ESA 2010 sunt relevante doar fondurile structurale al căror beneficiar final este statul, sumele destinate agriculturii și pre-finanțările acordate sectorului neguvernamental nefiind incluse în sectorul administrației publice. Mai mult, tranzitarea BGC de către sumele reprezentând fonduri destinate agriculturii și pre-finanțării proiectelor sectorului neguvernamental în cazul indisponibilității temporare a fondurilor europene face practic imposibilă, la nivel agregat, comparabilitatea datelor din execuția bugetară pentru anii 2016-2020 cu fluxurile de fonduri europene din exercițiul financiar 2007-2013.

O analiză a eficienței cheltuielilor de investiții pe ansamblul ultimilor ani relevă din această perspectivă un rezultat nesatisfăcător pentru țara noastră, mai ales raportat la evoluția celorlalte state membre UE.

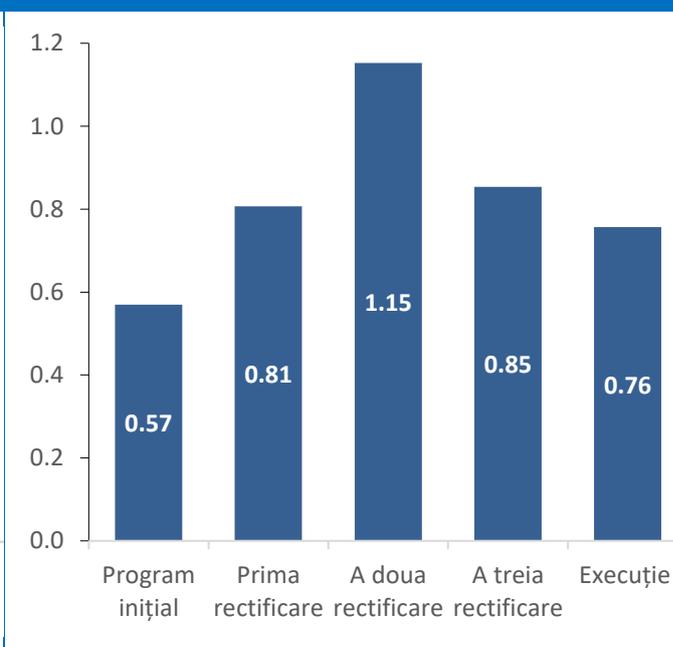
În *Raportul de țară* pe anul 2020 elaborat de CE⁸⁰, se reiterează că în pofida unui nivel relativ ridicat al cheltuielilor publice pentru investiții, România se remarcă printr-o infrastructură insuficientă, cu impact negativ asupra conectării la principalele coridoare de transport⁸¹, asupra mobilității forței de muncă, dar și asupra deciziilor investitorilor externi privați de a investi, accentuând astfel disparitățile regionale. În condițiile în care România a avut, în ultimul deceniu, una dintre cele mai ridicate rate ale investițiilor publice, infrastructura este insuficientă atât în termeni de cantitate cât și de calitate, ceea ce denotă o slabă eficiență a cheltuielilor publice de capital. De altfel, CE notează că investițiile insuficiente în infrastructura de transport, energie și mediu afectează potențialul economiei de a se apropia de nivelurile din UE. Printre factorii care au contribuit la această stare, evidențiați în *Raport*, sunt: gradul redus de absorbție al fondurilor europene; capacitatea administrativă redusă; lipsa previzibilității legislative și persistența ineficienței în pregătirea, prioritizarea și implementarea proiectelor de investiții cu impact economic.

Graficul 28: Proiecte cu finanțare din fonduri externe nerambursabile post-aderare în anul 2020 (mld. lei)



Sursa: MF

Graficul 29: Cheltuieli aferente programelor cu finanțare rambursabilă în anul 2020 (mld. lei)



Sursa: MF

Calitatea infrastructurii în România este printre cele mai scăzute la nivel european, în special în sectoarele critice, cum ar fi infrastructura rutieră, feroviară și energie datorită performanțelor extrem de modeste înregistrate de majoritatea întreprinderilor de stat și lipsa unor progrese în sensul restructurării celor care înregistrează pierderi. De notat că, deși în anul 2019 rata investițiilor noi din

⁸⁰ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020SC0522&from=EN>

⁸¹ România este pe ultimul loc din UE privind densitatea autostrăzilor, dar pe un loc fruntaș privind riscul de accidente rutiere.

companiile de stat⁸² s-a majorat semnificativ comparativ cu anul anterior (la 5,8%⁸³ de la 1,3% în 2018), rămâne la un nivel încă mult inferior mediei înregistrate în perioada pre-criză (circa 12%). Dovezile empirice din literatura de specialitate sugerează existența unei corelații între ineficiența cheltuielilor publice și supraestimarea capitalului social efectiv, rezultatele slabe ale întreprinderilor de stat - principalii furnizori de infrastructură în aceste domenii - fiind apreciate ca deosebit de îngrijorătoare⁸⁴. Mai mult, starea proastă a infrastructurii este direct responsabilă de eficiența scăzută⁸⁵ cu care România poate livra mărfurile sale și conecta producătorii cu consumatorii, comparativ cu principalii săi parteneri comerciali din UE.

Acest fapt este susținut de datele statistice publicate de Eurostat, dacă avem în vedere poziționarea României în prima jumătate a clasamentului din perspectiva ponderii investițiilor publice în PIB ca medie pe ultimii 10 ani pentru statele membre UE⁸⁶ (locul 8 - după Estonia, Ungaria, Letonia, Suedia, Polonia, Cehia și Finlanda), respectiv, pe al treilea loc în ce privește media ponderii investițiilor publice în veniturile bugetare totale în același interval de timp (devansată de Estonia și Letonia), în timp ce calitatea infrastructurii (în special a celei de transport rutier) ne plasa în anul 2019⁸⁷ pe ultima poziție în cadrul UE28, ceea ce dovedește slaba capacitate de a cheltui în mod adecvat fondurile destinate investițiilor publice.

Anul 2020 a marcat un reviriment investițional, ponderea investițiilor publice în PIB și în venituri bugetare fiind peste media ultimilor 10 ani, respectiv, 4,6% față de o medie de 4,13% din PIB (dar sub valoarea înregistrată în 2015, de 5,2% din PIB). Față de o medie pe 10 ani a ponderii investițiilor în venituri bugetare de 12,4%, în anul 2020 acestea au reprezentat 13,9% (comparativ cu 14,6% în anul 2015), ceea ce, în contextul continuării acestui trend, prin utilizarea la maximum a fondurilor europene, este de natură să contribuie la reducerea decalajului dintre calitatea infrastructurii în România și cea din majoritatea statelor UE, în perspectiva următorilor ani.

⁸² <http://www.consiliulfiscal.ro/Analiza%20SOE%202019%20RO.pdf>

⁸³ Excluzând influența reevaluării activelor R.A.-A.P.P.S. rata de creștere este de doar 3,2%.

⁸⁴ http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/country_focus/2015/pdf/cf_vol12_issue1_en.pdf

⁸⁵ Măsurată prin indicele de performanță pentru serviciile de logistică (IPL), care, conform Raportului pentru anul 2018 elaborat de Banca Mondială (<https://lpi.worldbank.org/>) este situat mult sub cel al Germaniei, Italiei și Franței. Comparativ cu raportul precedent (din anul 2016), România a crescut în clasamentul IPL pentru infrastructură cu 7 poziții, fiind pe locul 51, la mare distanță de Germania (locul 1), Franța (13) și Italia (19). Cele șase componente ale IPL includ: (i) eficiența procesului de vămuire (viteza, simplitatea și previzibilitatea formalităților) de către agențiile de control la frontieră, inclusiv vama; (ii) calitatea infrastructurii aferente comerțului și transportului (porturi, cai ferate, drumuri, tehnologia informației); (iii) ușurința organizării transportărilor la preturi competitive; (iv) competența și calitatea serviciilor logistice (operatori de transport, brokeri vamali); (v) capacitatea de urmărire a expedițiilor; (vi) frecvența cu care transporturile ajung la destinatar în timpul destinat livrării programate sau preconizate.

⁸⁶ Exclusiv Marea Britanie.

⁸⁷ Conform *Raportului Competitivității Globale* pentru anul 2019. În anul 2020, *Raportul Competitivității Globale* nu mai oferă clasamente pe țări, precum în anii precedenți, stabilind doar noi direcții de sprijinire a factorilor de decizie politică în contextul unic și prioritățile redefinite de Pandemie.

În ceea ce privește rezervele de eficiență privind modalitatea de cheltuire a fondurilor publice alocate investițiilor, acestea sunt ridicate, iar Guvernul a inițiat în perioada 2013 - martie 2014 un proces de reformă privind managementul investițiilor publice⁸⁸. În acest sens s-a semnat cu BM un contract de asistență tehnică privind „Îmbunătățirea managementului investițiilor publice”, cu scopul îmbunătățirii procesului de pregătire, selecție și prioritizare strategică a proiectelor de investiții publice, care a fost finalizat în decembrie 2015, în cursul anului 2016 fiind implementate recomandările pentru îmbunătățirea procesului de selecție a investițiilor publice și întărirea rolului Unității de evaluare a investițiilor publice în legislația aferentă (OUG nr. 88/2013⁸⁹, HG nr. 225/2014). Din anul 2017 se aplică prevederile *Hotărârii nr. 907/2016* privind etapele de elaborare și conținutul-cadru al documentațiilor tehnico-economice aferente obiectivelor/proiectelor de investiții finanțate din fonduri publice, în vederea eliminării deficiențelor semnalate în derularea procesului investițional, a optimizării finanțării și realizării obiectivelor de investiții și a creșterii eficienței utilizării fondurilor publice. Prin *Hotărârea nr. 363/2018 pentru modificarea și completarea Normelor metodologice privind prioritizarea proiectelor de investiții publice*, s-au adus noi clarificări procedurii de prioritizare a investițiilor noi, dar sunt necesare eforturi pentru ierarhizarea în funcție de priorități a proiectelor de investiții publice și a pregătirii acestora.

Master Planul General de Transport al României adoptat în 2016, care a reprezentat un pas important în direcția îmbunătățirii investițiilor strategice în infrastructura de transport rutier și pe calea ferată, înregistrează un ritm foarte lent al progreselor până în prezent.

Comunicatul INS din martie 2021 evidențiază că, în anul 2020, în pofida unui nivel fără precedent al gradului de incertitudine s-a înregistrat la nivelul economiei o dinamică a investițiilor productive de 5,6% față de anul anterior, susținută de un nivel redus al costurilor reale de finanțare, implementarea programului IMM Invest, dar și al unui potențial ridicat de dezvoltare din economia internă. Având în vedere acest din urmă aspect, posibilitatea antrenării investițiilor private de către cele publice, Consiliul Fiscal pledează pentru accelerarea eforturilor privind implementarea măsurilor de reformă reală în domeniul investițiilor publice pentru a profita pe deplin de oportunitatea excepțională privind posibilitatea accesării unor fonduri europene de peste 60⁹⁰ mld. euro. Dintre aceste direcții de acțiune se pot enumera: eficientizarea procesului privind achizițiile publice, reluarea reformei privind guvernanta corporativă în companiile de stat, planificare strategică în domeniul investițiilor, cu

⁸⁸ În conformitate cu cerințele noului cadru legal, înainte de aprobarea bugetului, MF este obligat să prezinte Guvernului lista proiectelor de investiții publice semnificative prioritizate care urmează să fie finanțate prin bugetul de stat, acestea fiind selectate în funcție de oportunitate, justificare economică și socială, suportabilitate financiară, perioada rămasă până la finalizare, angajamentele asumate de România cu instituțiile financiare internaționale.

⁸⁹ Amendată în anul 2015 în vederea alinierii procesului de prioritizare a proiectelor semnificative cu calendarul bugetar.

⁹⁰ Din acestea, 29,2 mld.euro prin Mecanismul de Redresare și Reziliență, 30,3 mld. euro prin Cadrul Financiar Multianual 2021-2027. Din acest volum de resurse, trebuie scăzută contribuția României la bugetul UE (inclusiv contribuția suplimentară legată de planul european de redresare și reziliență).

direcționarea acestora către domeniile-cheie de politică și consolidarea ierarhizării în funcție de priorități a proiectelor de investiții publice, consultarea mediului privat în adoptarea unor măsuri de impact asupra acestuia și crearea unui cadru instituțional legal pentru evaluarea impactului reglementărilor în domeniu.

Consiliul Fiscal pledează în favoarea aplicării ferme a cadrului legal privind managementul investițiilor publice și apreciază că s-au făcut progrese extrem de limitate privind reforma în acest domeniu, fiind necesari pași decisivi pentru creșterea transparenței privind procesul de prioritizare a investițiilor publice și eficientizarea procesului de alocare și cheltuire a banilor publici. O bună prioritizare a investițiilor, orientarea acestora spre creșterea investițiilor în cercetare, dezvoltare și inovare, în infrastructura fizică și cu precădere în cea digitală, pot contribui la reducerea disparităților regionale și la îmbunătățirea productivității și a creșterii pe termen lung a economiei românești. În acest sens, Planul National de Redresare și Reziliență (PNRR), elaborat în acord cu prioritățile investiționale cheie ale României, reprezintă un instrument util pentru consolidarea investițiilor publice.

III.5.4. Fondul de rezervă bugetară și fondul de intervenție la dispoziția Guvernului

În conformitate cu art. 30, alin. (2) din Legea finanțelor publice nr. 500/2002, cu modificările și completările ulterioare, fondul de rezervă bugetară la dispoziția Guvernului se repartizează unor ordonatori principali de credite ai bugetului de stat și ai bugetelor locale, pe bază de hotărâri ale Guvernului, pentru finanțarea unor cheltuieli urgente sau neprevăzute apărute în timpul exercițiului bugetar. Cadrul legal oferit de Legea nr. 500/2002 precizează însă doar generic tipul de alocări permise din fondul de rezervă (respectiv pentru situații „neprevăzute sau urgente”), fără a stabili explicit categoriile de cheltuieli care pot fi angajate din fondul de rezervă sau cuantumul sumelor alocate, ceea ce oferă spațiu pentru alocări discreționare și netransparente. În acest sens, Consiliul Fiscal își menține solicitarea privind clarificarea din punct de vedere legislativ a destinațiilor alocărilor permise din fondul de rezervă bugetară și a modului de utilizare a acestuia.

Chiar dacă anul 2020 a fost marcat de circumstanțe extraordinare care au indus incertitudini fără precedent în istoria recentă, determinate de pandemia provocată de virusul SARS-CoV-2, prin magnitudinea impactului economic și social asociat acesteia, atragem din nou atenția asupra menținerii tendinței din anii anterior privind emiterea în cursul anului a unui număr relativ mare de hotărâri de guvern prin care se stabilesc utilizări ale sumelor din fondul de rezervă dincolo de cadrul statuat în Legea finanțelor publice nr. 500/2002, respectiv pentru cheltuieli care nu pot fi catalogate drept urgente sau neprevăzute. Astfel, excluzând acele cheltuieli generate de efectele social-economice induse de pandemia cu noul coronavirus, utilizarea unei părți însemnate din fondul de rezervă bugetară la dispoziția Guvernului care a fost aprobată în cursul anului 2020 prin derogare de la prevederile art. 30 alin. (2) din Legea nr. 500/2002 a fost destinată unor cheltuieli care nu pot fi considerate neprevăzute și ar fi trebuit luate în calcul la fundamentarea bugetului de stat, precum:

- finanțarea Programului Național de Dezvoltare Locală, etapele I și II;

- diverse cheltuieli de investiții (majoritar destinate Societății METROREX S.A.);
- plata cheltuielilor curente și de capital pentru unele unități administrativ-teritoriale;
- asigurarea continuității serviciului public de alimentare cu energie termică;
- finanțarea cheltuielilor pentru susținerea sistemului de protecție a copilului și plata drepturilor asistenților personali ai persoanelor cu handicap grav și a indemnizațiilor lunare ale persoanelor cu handicap grav;
- organizarea și desfășurarea recensământului populației și locuințelor din România în anul 2021;
- organizarea recensământului general agricol din România - runda 2020 etc.

Utilitatea unui fond de rezervă (engl. *contingency reserve fund*) constă în flexibilitatea pe care o conferă guvernului în executarea bugetului anual, în special pentru acoperirea unor cheltuieli neprevăzute sau urgente. Oportunitatea includerii în buget a unui fond de rezervă este confirmată de literatura de specialitate privind programarea bugetară care subliniază însă totodată necesitatea identificării unui echilibru privind dimensiunea unui astfel de fond. Prin urmare, un nivel prea scăzut al fondului de rezervă ar putea fi insuficient pentru a acoperi în mod operativ cheltuielile neprevăzute, în timp ce supradimensionarea acestuia ar putea conferi o autoritate prea mare executivului în angajarea unor cheltuieli în exces, fără aprobarea Parlamentului.

Curtea de Conturi, în Raportul public pe anul 2019 publicat la 1 martie 2021, a constatat următoarele aspecte privind alocările din fondul de rezervă bugetară:

- referitor la modul de constituire și utilizare a FRB s-a constatat continuarea practicii alocării acestuia prin derogări de la prevederile art. 30 din Legea finanțelor publice nr. 500/2002 (acestea au reprezentat 73,5% din totalul sumelor alocate în anul 2019), precum și prin nerespectarea art. 54 alin. (10) din Legea nr. 500/2002 prin constituirea FRB din sumele provenind din renunțările ordonatorilor principali de credite bugetare;
- ponderea ridicată a alocărilor prin derogare de la Legea finanțelor publice indică ignorarea principiului de funcționare a FRB, aceea de a fi o resursă de rezervă reală, folosită exclusiv în cazul perioadelor dificile, doar în ultimă instanță și numai în condițiile în care au fost epuizate toate celelalte căi de finanțare;
- rolul MF privind gestionarea, monitorizarea și derularea fondurilor la dispoziția Guvernului se rezumă doar la activitatea de confirmare a existenței „disponibilului” pentru a fi alocat și la operațiunea de modificare a bugetelor ordonatorilor principali de credite ai administrației publice centrale, după aprobarea respectivelor hotărâri ale Guvernului.

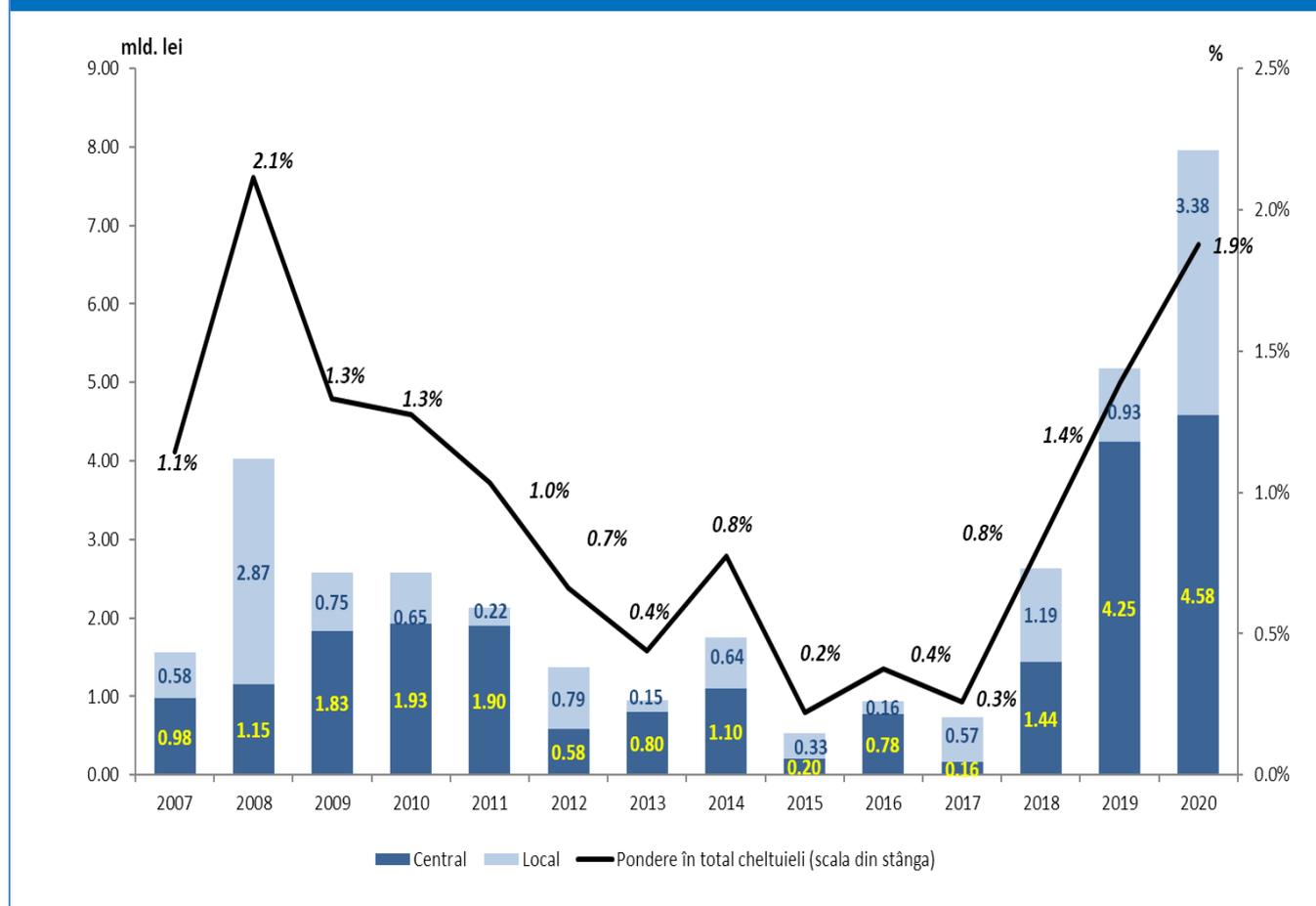
Recomandarea Curții de Conturi se referă la necesitatea exercitării atribuțiilor MF privind avizarea hotărârilor de Guvern, în direcția diminuării/eliminării practicii derogărilor de la regulile alocării de resurse din FRB, urmărind asigurarea de fonduri doar pentru cheltuielile pentru care se justifică caracterul urgent sau neprevăzut apărut în timpul exercițiului bugetar, la care este necesară finanțarea imediată și pentru care fondurile existente în bugetele ordonatorilor principali de credite sunt insuficiente în raport cu destinația acestora, din motive independente de voința acestora.

Prezentul raport studiază **utilizarea fondului de rezervă bugetară** la dispoziția Guvernului pe parcursul anului 2020, pe baza hotărârilor de Guvern publicate în Monitorul Oficial al României prin care se alocă sume din fondul de rezervă bugetară, pe ordonatori de credite și destinații.

În anul 2020, au fost alocate din fondul de rezervă bugetară 7.960,75 mil. lei (1,9% din cheltuielile totale, respectiv, 0,8% din PIB), din care 4.578,22 mil. lei către administrația centrală și 3.382,53 mil. lei către cea locală. Comparativ cu anul precedent, alocările din fondul de rezervă au crescut cu 2.784 mil. lei (+53,8%), iar în structură, transferurile către administrația centrală s-au majorat cu 332,9 mil. lei (+7,8%), în timp ce sumele către autoritățile locale au crescut semnificativ, cu 2.451,1 mil. lei (de 3,6 ori).

Astfel, anul 2020 cu un procent din totalul cheltuielilor bugetare de 1,9%, consemnează al doilea cel mai înalt nivel de utilizare a fondului de rezervă din perioada analizată, cu doar 0,2 pp sub maximumul perioadei 2007-2019 atins în anul 2008 (2,1%), fiind dublul mediei perioadei 2007-2019 (vezi *Graficul 30*). De notat trendul accelerat ascendent al traiectoriei acestui indicator începând cu anul 2018 (în 3 ani o majorare cu 1,6 pp comparativ cu anul 2017), după ce în perioada 2009-2015 s-a reușit reducerea acestuia cu 1,9 pp față de nivelul anului 2008.

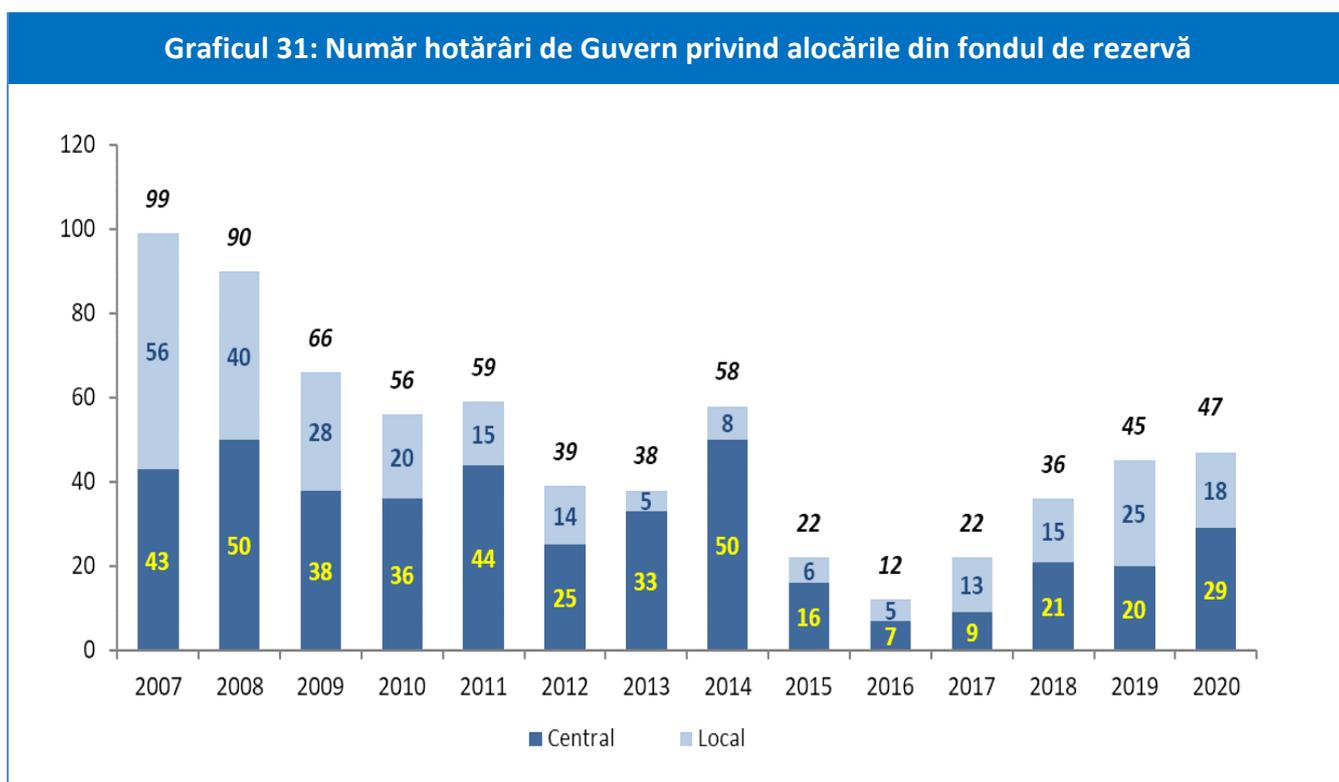
Graficul 30: Total alocări din fondul de rezervă la dispoziția Guvernului (mld. lei)



Sursa: calcule Consiliul Fiscal pe baza datelor din Hotărârile de Guvern privind alocarea de sume din fondul de rezervă la dispoziția Guvernului

În anul 2020 au fost adoptate 47 de hotărâri de Guvern în vederea alocării unor sume din fondul de rezervă, comparativ cu 45 de hotărâri în anul 2019, acest nivel fiind inferior mediei înregistrate în perioada 2007-2009 și similar celei din perioada 2010-2015 (vezi *Graficul 31*), în condițiile manifestării unor circumstanțe excepționale determinate de Pandemie.

Se remarcă menținerea tendinței din anii anteriori de a angaja majoritatea cheltuielilor din fondul de rezervă spre final de an, 18 dintre cele 47 de hotărâri fiind aprobate în luna decembrie, respectiv în cuantum de 3.158,1⁹¹ mil. lei, reprezentând aproape 40% din alocările întregului an. Această practică face dificilă urmărirea sumelor cheltuite din fondul de rezervă bugetară și constituie un argument în plus cu privire la menținerea caracterului discreționar al constituirii și utilizării acestui fond.



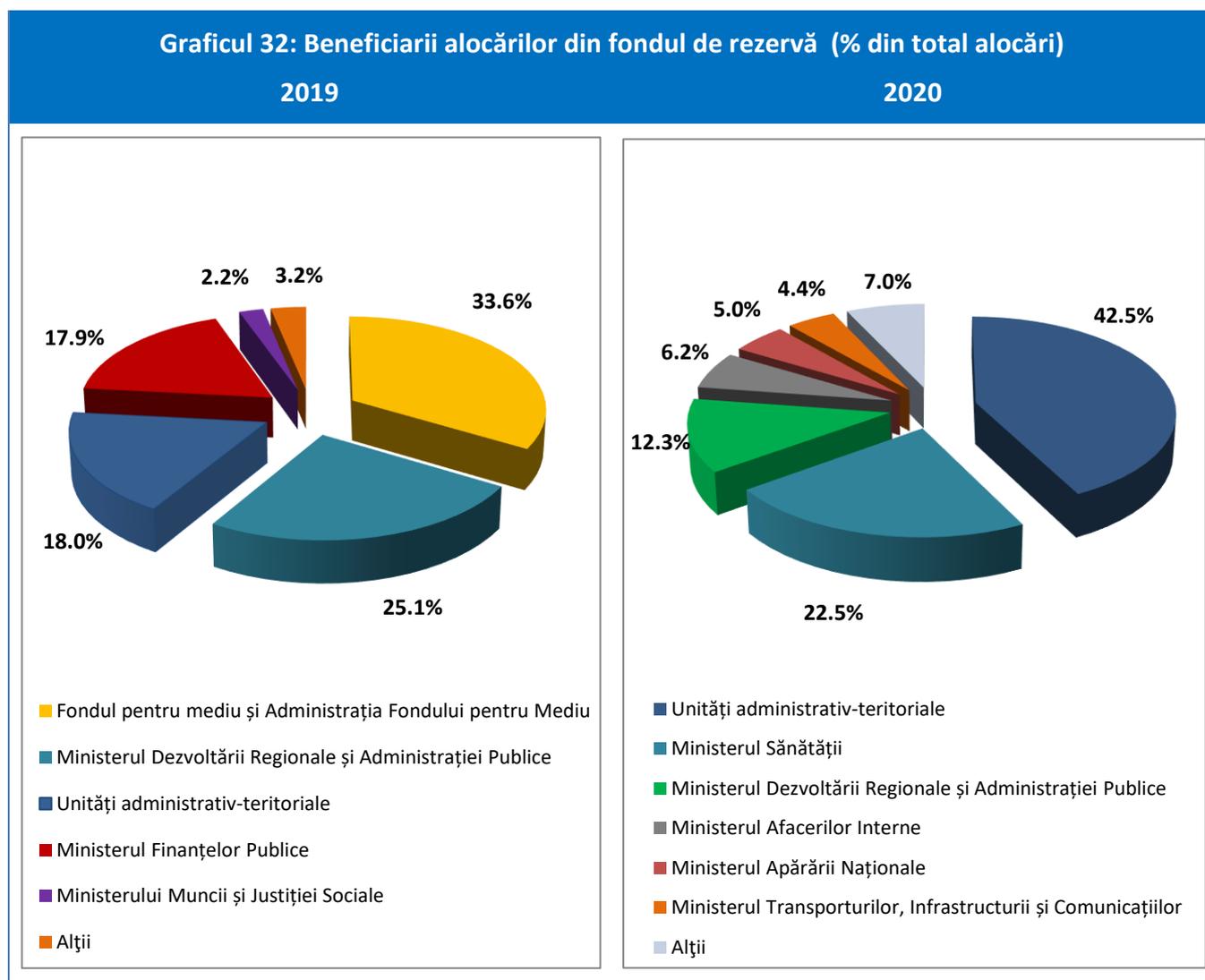
Sursa: calcule Consiliul Fiscal pe baza datelor din Hotărârile de Guvern privind alocarea de sume din fondul de rezervă

Comparând sumele alocate din fondul de rezervă în ultimii doi ani (*Graficul 32*), se observă faptul că principalul beneficiar în anul 2020 este reprezentat de autoritatea centrală care a primit 4.578,2 mil. lei (cu 332,9 mai mult ca în anul 2019), respectiv o pondere de 57,5% din total), în timp ce autoritățile locale au beneficiat de 3.382,5 mil. lei (de 3,6 ori mai mult comparativ cu anul precedent), respectiv, 42,5% din totalul alocărilor. În anul 2019 fondurile de rezervă au fost direcționate în proporție de 82% către

⁹¹ Din aceste sume, la nivel local 1.620,1 mil. lei din care 92% pentru plata drepturilor asistenților personali ai persoanelor cu handicap grav și a indemnizațiilor lunare ale persoanelor cu handicap grav, finanțarea cheltuielilor de funcționare până la sfârșitul anului și a celor necesare asigurării activității de asistență socială și de protecție a copilului, iar la nivelul central, 1.193,9 mil. lei, din care 96% cheltuieli destinate Metrorex S.A., organizării recensământului agricol, suplimentării PNDL etc.

autoritatea centrală (4.245,3 mil. lei), iar unitățile administrativ-teritoriale au primit 931,4 mil. lei, respectiv 18% din sumele alocate din fondul de rezervă.

Din perspectiva destinațiilor alocațiilor din fondul de rezervă la dispoziția Guvernului, în anul 2020, direcționate către autoritatea centrală, principalii beneficiari au fost: Ministerul Sănătății cu 22,5%⁹² din totalul alocațiilor din fondul de rezervă bugetară la nivel central și local fiind destinate măsurilor de combatere a efectelor Pandemiei, Ministerul Dezvoltării Regionale, Administrației Publice cu 12,3%⁹³ din total și Ministerul Afacerilor Interne cu 6,2%⁹⁴ din totalul sumelor alocate din fondul de rezervă.



Sursa: calcule Consiliul Fiscal pe baza datelor din Hotărârile de Guvern privind alocarea de sume din fondul de rezervă

⁹² Respectiv, în sumă de 1.789,9 mil. lei, reprezentând 39,1% din sumele alocate autorității centrale.

⁹³ Respectiv, în sumă de 980 mil. lei, reprezentând 21,4% din sumele alocate autorității centrale, destinate finanțării Programului Național de Dezvoltare Locală etapele I și II.

⁹⁴ Respectiv, 497,7 mil. lei (6,2% din sumele alocate autorității centrale), reprezentând cheltuieli generate de organizarea și desfășurarea recensământului populației și locuințelor din România în anul 2021 și de organizarea recensământului general agricol din România.

Autoritățile locale au primit în anul 2020 circa 42,5% din totalul alocațiilor din fondul de rezervă, respectiv, 3.382,5 mil. lei, o sumă de 3,6 ori mai mare comparativ cu anul 2019. O pondere semnificativă din aceste alocații au fost destinate finanțării unor cheltuieli curente și de capital (41%), asigurării activității de asistență socială, protecția copilului și a persoanelor cu handicap (27%), asigurării continuității serviciului public de alimentare cu energie termică în sistem centralizat a populației (4%), investiții. Pentru combaterea efectelor pandemiei au fost alocate la nivel local din fondul de rezervă circa 1,1% reprezentând cheltuieli pentru personalul din servicii sociale aflat în izolare preventivă la locul de muncă, respectiv compensarea pierderilor unor aeroporturi regionale.

Consiliul Fiscal constată pentru anul 2020 că, exceptând alocațiile aferente situației excepționale din acest an pentru combaterea efectelor generate de pandemia provocată de virusul SARS-CoV-2, se continuă regresul evidențiat în analiza cadrului de utilizare a fondului de rezervă la nivelul anului 2019 din perspectiva magnitudinii alocațiilor și a modului de utilizare a sumelor din fondul de rezervă prin derogare de la prevederile Legii finanțelor publice nr. 500/2002.

Similar situației din anii anteriori, Consiliul Fiscal notează lipsa de transparență a destinației alocațiilor din acest fond, inexistența unor criterii clare de clasificare a cheltuielilor care pot fi finanțate din fondul de rezervă bugetară, lipsa unui control din partea Parlamentului sau a altei instituții cu privire la modalitatea de cheltuire a banilor publici. Astfel, având în vedere trendul ascendent al sumelor cheltuite din acest fond care nu sunt destinate unor situații urgente sau neprevăzute, Consiliul Fiscal pledează ferm pentru modificarea legislației care stabilește modul de utilizare a fondului de rezervă în sensul stabilirii unor criterii și proceduri clare de utilizare a acestuia, exclusiv pentru destinații care țin de imprevizibilitatea și urgența unor situații care nu pot fi prevăzute în procesul bugetar de stabilire a alocațiilor bugetare.

Considerând cele mai bune practici pe plan internațional în domeniu, precum și concluziile formulate de Curtea de Conturi, Consiliul Fiscal reiterează recomandarea din rapoartele precedente privind identificarea explicită a cheltuielilor care pot fi angajate din fondul de rezervă împreună cu o mult mai mare transparență, inclusiv prin raportarea periodică către Parlament a modului și nivelului de utilizare a fondului de rezervă bugetară, inclusiv a sumelor alocate efectiv cheltuite. Astfel, Consiliul Fiscal recomandă plafonarea sumelor ce pot fi repartizate și utilizate din fondul de rezervă, ca procent din totalul cheltuielilor, un nivel mediu de 1% fiind aparent suficient pentru cheltuielile urgente, având în vedere evoluțiile din anul 2020 și anii anteriori.

În conformitate cu art. 30, alin. (4) din Legea finanțelor publice nr. 500/2002, **fondul de intervenție** la dispoziția Guvernului se repartizează unor ordonatori principali de credite ai bugetului de stat și ai bugetelor locale, pe bază de hotărâri ale Guvernului, pentru finanțarea unor cheltuieli urgente în vederea înlăturării efectelor unor calamități naturale și sprijinirii persoanelor fizice sinistrate. Spre deosebire de destinațiile posibile ale alocațiilor din fondul de rezervă care lasă loc de interpretări, în cazul fondului de intervenție la dispoziția Guvernului acestea sunt clar precizate în textul de lege, oportunitatea existenței unui astfel de fond fiind justificată. Pe parcursul unui an, acest fond poate fi majorat cu sume din fondul de rezervă, în funcție de necesitățile privind asigurarea sumelor necesare pentru înlăturarea efectelor calamităților naturale. În anul 2020, alocațiile din fondul de intervenție au

fost în sumă de 828,1 mil. lei (cu 452,9 mil. lei, respectiv, de 2,2 ori mai mult comparativ cu anul anterior), destinațiile fiind conforme cu prevederile Legii finanțelor publice nr. 500/2002.

În *Anexa 1* se redă lista detaliată a hotărârilor de Guvern privind alocările din fondul de rezervă și cele din fondul de intervenție la dispoziția Guvernului.

III.6. Datoria publică

Cheltuielile cu dobânzile în standarde *cash* au înregistrat în anul 2020 o creștere de aproape 2,4 mld. lei față de anul precedent și, pe fondul scăderii cu aproximativ 0,3% a PIB nominal, ponderea acestora în PIB s-a majorat de la 1,1% la 1,4%. Această evoluție survine pe fondul unei creșteri accelerate a stocului de datorie publică în ultimii ani (+5,5% în anul 2017, +9,9% în 2018, +13% în 2019, respectiv +33,6% în 2020). Evoluția din 2020 s-a produs în contextul creșterii nevoilor de finanțare ale României ca urmare a șocului indus de pandemia COVID-19.

Datoria publică, măsurată conform metodologiei europene ESA 2010, a crescut cu circa 125,7 mld. lei (+33,6%) în 2020 față de anul precedent pe fondul pandemiei COVID-19 și al programelor guvernamentale întreprinse pentru a atenua declinul economiei, iar ponderea acesteia în PIB s-a majorat cu 12 pp de la 35,3% la 47,3%. Pe de altă parte, din perspectiva metodologiei naționale, datoria publică a crescut cu circa 141,3 mld. lei (+31,5%), iar ponderea sa în PIB s-a majorat cu 14,3 pp, de la 42,4% în 2019 la 56,7% în 2020.

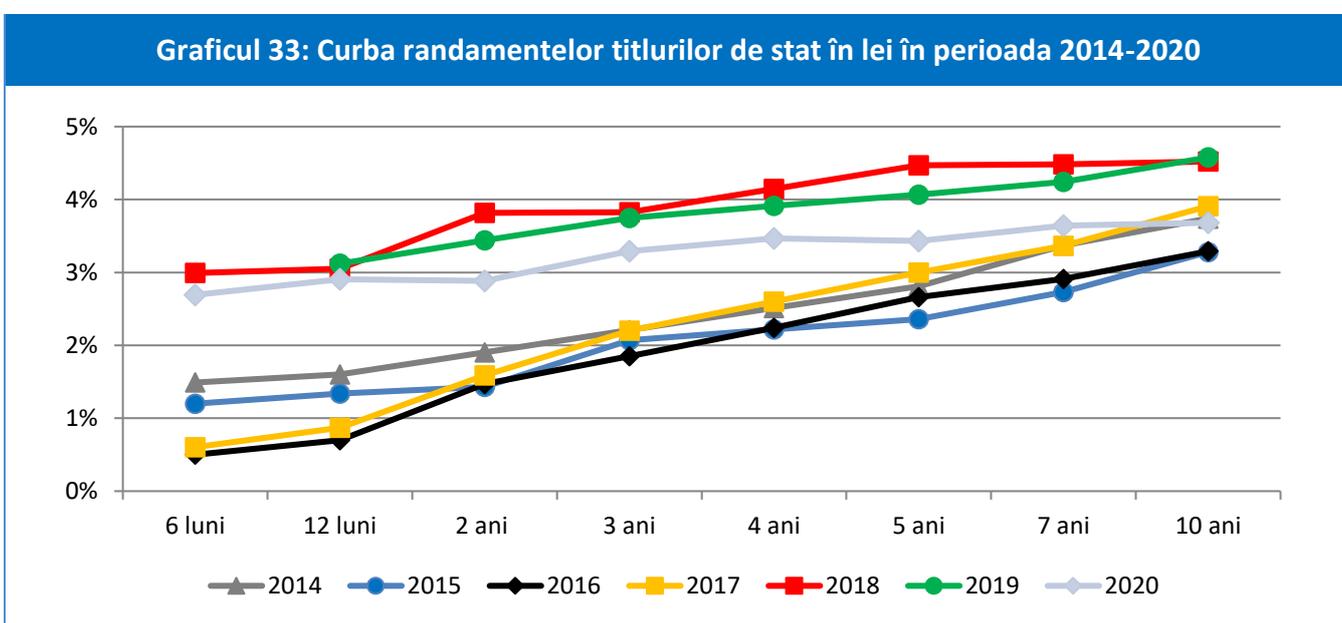
Dobânda medie plătită în contul datoriei publice a avut o evoluție descrescătoare în 2020, similară cu cea manifestată pe parcursul ultimei decade, reducându-se de la 3,7% în 2019 la aproape 3,3% în 2020. Evoluția descendentă s-a manifestat în contextul dobânzilor scăzute de pe piețele internaționale prin prisma programelor de relaxare cantitativă întreprinse de băncile centrale. În conformitate cu metodologia ESA 2010, cheltuielile cu dobânzile au înregistrat un avans semnificativ (+3 mld. lei, reprezentând +24,4%) față de anul anterior.

Costul atragerii de noi împrumuturi în monedă națională a cunoscut o serie de evoluții pozitive în perioada 2014-2016 pe fondul includerii, începând cu luna iulie 2014, a obligațiunilor emise de statul român în calculul seriei de indici GBI-EM Global Diversified de către JP Morgan, a prelungirii maturității medii a datoriei publice, a măsurilor de relaxare a politicii monetare adoptate de BNR, a obținerii *rating*-ului BBB- din partea agenției Standard & Poor's în mai 2014⁹⁵ și a unei lichidități excedentare pe piețele financiare. Însă, începând cu anul 2017 s-a constatat o inversare a acestui trend manifestată printr-o creștere a costului atragerii de împrumuturi noi în monedă națională, traiectoria ascendentă accentuându-se considerabil în cursul anului 2018 pe fondul creșterii puternice a inflației. Anul 2019 a marcat o ușoară reducere (situată între 0,1 și 0,4 pp) a costului atragerii de resurse noi în monedă națională pentru majoritatea maturităților considerate, tendință manifestată și în 2020 pentru toate

⁹⁵ Unii investitori au restricții în a investi în titluri de datorie ale unor țări care nu sunt încadrate în categoria celor recomandate pentru investiții.

maturitățile, în special începând cu sfârșitul lunii martie când a urmat un trend de stabilizare, reducerile situându-se în medie la 0,5 pp: între 0,2 pp pentru maturitatea de 1 an și 0,9 pp pentru maturitatea de 10 ani (vezi *Graficul 33*). Acest trend a fost influențat pozitiv de lichiditatea din piață, de măsurile de intervenție adoptate de Banca Națională a României, prin diminuările succesive ale ratei dobânzii de politică monetară de la 2,5% la 2% (în luna martie), apoi la 1,75% (în luna iunie), respectiv la 1,5% (în luna august), acest nivel fiind menținut până la finalul anului, precum și efectuarea de operațiuni repo⁹⁶ și cumpărare de titluri de stat în lei de pe piața secundară⁹⁷.

O evoluție descrescătoare a fost observată și în cazul costului atragerii de resurse noi în valută de pe piețele externe⁹⁸, în special în cazul celor cu scadența mai mare de 10 ani, randamentele emisiunilor de titluri de stat având valori de circa 0,66% pentru maturitatea de 5 ani (comparativ cu 0,39% în anul anterior) și de 2,63% pentru maturitatea de 30 ani (comparativ cu 3,35% în anul anterior).



Sursa datelor: BNR

În ceea ce privește structura datoriei publice⁹⁹, în anul 2020 a continuat extinderea treptată a datoriei administrației publice centrale (97,1% din total, față de 96,3% în anul anterior) în detrimentul datoriei publice locale (2,9% din total, față de 3,7% în anul anterior). Obligațiunile de stat și-au menținut poziția de principal instrument al datoriei publice guvernamentale, cumulând 40,5% din total (față de 42,3% în 2019), fiind urmate de euroobligațiuni cu 31% (față de 30,4% în 2019), împrumuturi de stat (14,5% față

⁹⁶ Operațiunile repo sunt o categorie a operațiunilor de piață monetară la dispoziția BNR destinate injectării de lichiditate, în cadrul cărora BNR cumpără de la instituțiile de credit active eligibile pentru tranzacționare, cu angajamentul acestora de a răscumpăra activele respective la o dată ulterioară și la un preț stabilit la data tranzacției.

⁹⁷ Conform Strategiei de administrare a datoriei publice guvernamentale 2021-2023.

⁹⁸ Pe parcursul anului 2020, România a atras finanțări de pe piețele externe prin mai multe emisiuni de euroobligațiuni, realizate în lunile ianuarie, mai, iulie și decembrie, cu valoarea totală de 11,7 mld. euro și scadențe de 5, 9, 10, 12, 20, respectiv 30 de ani.

⁹⁹ Conform metodologiei naționale, informațiile fiind disponibile pe site-ul MF.

de 12% în 2019), obligațiunile pentru populație prin Programul Tezaur (1,8% în comparație cu 1,2% în 2019) și certificate de trezorerie în lei și euro (1% față de 0,4% anul anterior), în timp ce împrumuturile din contul general al Trezoreriei Statului au suferit o contracție (11,3% față de 13,7% în 2019). Structura pe valute relevă o reducere a ponderii aferente împrumuturilor în monedă națională de la 56,7% în 2019 la 53,7% în 2020, în timp ce ponderea împrumuturilor contractate în dolari americani a urcat de la 6,7% în 2019 la 7% în 2020, respectiv a celor contractate în euro de la 36,1% în 2019 la 39% în 2020, țara noastră beneficiind astfel de climatul dominat de dobânzi reduse în contextul amplelor programe de susținere a economiilor naționale în țările cele mai dezvoltate.

În ceea ce privește structura pe scadențe a titlurilor de stat în monedă națională emise pe piața internă în 2020, trendul de atragere de resurse pe termene mai îndelungate, inițiat în anii trecuți, pare să se fi inversat, înregistrându-se un avans doar la nivelul obligațiunilor cu scadența peste 10 ani. Astfel, certificatele de trezorerie cu scadențe de până la 1 an au reprezentat 9,7% din valoarea împrumuturilor noi contractate în 2020, în creștere accentuată față de ponderea de 3,1% înregistrată la nivelul anului 2019. Totodată, se constată că ponderea finanțării pe perioade mai lungi a avansat semnificativ față de perioada 2009-2012 (ponderea certificatelor de trezorerie cu scadența de până la 1 an fiind de 65% în anul 2009). Obligațiunile cu scadența cuprinsă între 1 și 5 ani au reprezentat 53,6% din valoarea împrumuturilor noi contractate în 2020 (față de valoarea de 55,7% înregistrată în 2019), cele cu scadența între 5 și 10 ani au avut o pondere de 26,3% în 2020 (în scădere, comparativ cu nivelul de 33,6% consemnat în 2019), iar cele cu scadența peste 10 ani au avut o pondere de 10,3% în 2020 (reprezentând un avans de 2,6 pp față de valoarea de 7,7% înregistrată în 2019). Ca rezultat al unei atrageri semnificative de resurse pe termene mai scurte, cât și a intervenției BNR pe piața secundară, maturitatea medie reziduală a titlurilor de stat în monedă națională nou emise pe piața internă s-a redus față de anul precedent, de la 5,6 ani la 5,1 ani, fiind însă peste nivelul de 4,6 ani consemnat în 2018.

Evoluția datoriei publice în anii următori, din perspectiva exprimării acesteia ca procent în PIB, poate fi previzionată pornind de la următoarea relație¹⁰⁰, derivată din identitatea bugetară:

$$\frac{d_t}{y_t} = (1 + \lambda_t) \times \frac{d_{t-1}}{y_{t-1}} + \frac{pb_t}{y_t} + sfa_t$$

unde d_t este stocul datoriei publice în momentul t , y_t desemnează PIB nominal la momentul t , pb_t reprezintă deficitul primar al perioadei t , sfa_t - ajustările stoc-flux în perioada t , iar

$$1 + \lambda_t = \frac{1 + i_t}{(1 + \pi_t) * (1 + \gamma_t)}$$

unde γ_t - rata de creștere a PIB real în perioada t , i_t - rata dobânzii la momentul t , iar π_t - inflația în perioada t măsurată prin deflatorul PIB.

¹⁰⁰ Cafiso, G., (2012), „A guide to public debt equations”, disponibil online: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1975710. Un model relativ similar este prezentat și de Escolano, J., (2010), „A Practical Guide to Public Debt Dynamics, Fiscal Sustainability, and Cyclical Adjustment of Budgetary Aggregates”, IMF Technical report, disponibil online: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/tnm/2010/tnm1002.pdf>.

În esență, relația ne arată faptul că ponderea datoriei publice în PIB la momentul t depinde de ponderea din perioada precedentă multiplicată cu diferența dintre rata reală a dobânzii și creșterea economică, la care se adaugă deficitul primar al BGC exprimat ca procent din PIB. În condițiile unei rate de creștere economică superioare ratei reale a dobânzii la datoria publică, ponderea datoriei publice exprimată ca procent din PIB va avea o tendință de scădere chiar și în condițiile unui deficit primar egal cu 0. Este posibilă reducerea datoriei publice ca procent din PIB în situația în care soldul deficitului BGC înregistrează un surplus primar inferior nivelului cheltuielilor cu dobânzile dacă rata de creștere economică este mai mare decât rata reală a dobânzii aferentă datoriei publice. Astfel, coeficientul λ_t poate fi interpretat ca rată reală a dobânzii ajustată cu creșterea economică.

Anul 2020 a consemnat o creștere substanțială (+12 pp) a ponderii datoriei publice ca procent în PIB. Utilizând ecuația de dinamică prezentată anterior, se pot identifica factorii care au contribuit la această evoluție. Astfel, se poate aprecia că toți factorii au acționat în sensul majorării ponderii datoriei publice în PIB: deficitul primar (+7,8 pp), ajustarea stoc-flux (+2,7 pp), creșterea economică reală (+1,4 pp) și rata reală a dobânzii (+0,1 pp). Se constată, așadar, că cea mai importantă contribuție a avut-o deficitul primar, în contextul unui sold bugetar de -9,2% manifestat pe fondul încetirii activităților din diverse sectoare ale economiei ca urmare a crizei sanitare¹⁰¹. În ceea ce privește ajustarea stoc-flux, se poate observa o contribuție importantă a acestui indicator la creșterea datoriei publice raportate la PIB, reliefând faptul că datoria publică crește într-o proporție mai ridicată decât deficitul. Această evoluție a fost influențată de contractarea de datorii pentru prefinanțarea necesităților de resurse ale anului 2021 și pentru consolidarea rezervei în valută la dispoziția Trezoreriei statului, precum și de veniturile înregistrate conform metodologiei ESA 2010 care nu au fost încasate efectiv, în cuantum de 12,2 mld. lei. De asemenea, având în vedere faptul că o parte însemnată a stocului datoriei publice a României este denominată în monedă străină, cu precădere în euro, deprecierea nominală a leului față de euro, cu 1,9% față de aceeași perioadă a anului trecut, a antrenat o sporire a ajustării stoc-flux.

Contrar anilor anteriori, creșterea economică negativă înregistrată în 2020 (-3,9%) s-a suprapus unei rate reale a dobânzii pozitive (0,2%), fapt ce a condus la o valoare pozitivă a coeficientului λ_t și, implicit, la un impact nefavorabil asupra dinamicii datoriei publice exprimate ca procent în PIB. **Pentru ca datoria publică să se stabilizeze sau să se înscrie pe o pantă descendentă, este nevoie de un surplus primar.**

Analizând nivelul datoriei publice la finalul anului 2020, trebuie remarcat că aceasta a depășit pragul de alertă de 45% din PIB, stabilit de LRFB, MF fiind nevoit să prezinte un raport privind justificarea creșterii datoriei publice și propuneri pentru menținerea sa la un nivel sustenabil. Justificarea nu este o problemă în condițiile Pandemiei, dar semnalul de alertă are relevanță având în vedere deficitul bugetar structural mare. Nivelul datoriei este foarte sensibil la evoluția viitoare a diferențialului dintre rata reală de creștere economică și costul finanțării, reprezentat de rata reală a dobânzii. Deși acest diferențial a fost unul favorabil pe parcursul ultimilor ani înaintea declanșării Pandemiei, fapt ce a permis menținerea unui nivel relativ stabil al ponderii datoriei publice în PIB anterior anului 2020, chiar și pe fondul înregistrării de deficite bugetare, impactul unor șocuri economice severe poate conduce la o creștere accelerată a datoriei publice ca urmare a inversării raportului dintre creșterea economică și rata reală a dobânzii.

¹⁰¹ Aceeași tendință este previzionată și pentru 2021 conform Prognozei de primăvară din 2021 a CE.

Chiar și în absența manifestării unor șocuri majore există în continuare o vulnerabilitate dată de creșterea ponderii datoriei publice denumite în valută și de posibila depreciere a leului față de euro. Fragilitatea poziției României este subliniată de Raportul CE privind sustenabilitatea datoriei publice¹⁰² (ediția 2020), care plasează riscul aferent datoriei suverane pe termen scurt, mediu și lung la nivelul „înalt”, reliefând o evoluție nefavorabilă față de ediția din 2019. CE estima că datoria publică a României se va situa la nivelul de 49,7% în PIB, depășind pragul de 50% în 2022, urcând până la 52,7% ca pondere în PIB. Este drept că acel raport al CE avea în vedere creșterea punctului de pensie cu 40% în 2020. Riscurile referitoare la evoluția datoriei publice sunt cu atât mai evidente în contextul în care în 2020 s-au aplicat o serie de măsuri pentru combaterea pandemiei cauzate de virusul SARS-CoV-2 și se așteaptă ca acestea să continue și în 2021, însă într-o măsură mai redusă. Astfel, prognoza de primăvară 2021 a CE privind principalii factori care influențează dinamica datoriei publice a României (*Tabelul 12*) prefigurează o revenire a economiei în 2021 și 2022 cu creșteri economice situate la nivelul de 5,1% și respectiv 4,9%, însă dinamica deficitului bugetar se așteaptă să fie mai lentă, cu reduceri până la 8% în 2021 și 7,1% în 2022. Aceste îmbunătățiri ale soldului bugetar sunt puse pe seama reconsiderării măsurilor de creștere a pensiilor și salariilor din sectorul bugetar și a altor cheltuieli, cât și a reducerii măsurilor de sprijin guvernamental.

Tabelul 12: Previziunile CE privind principalii indicatori care afectează dinamica datoriei publice naționale – Toamna 2020 versus Primăvara 2021

Prognoza	Rata reală de creștere economică (%)		Deficitul bugetar (% din PIB)		Deflatorul PIB (%)	
	2021	2022	2021	2022	2021	2022
Toamna 2020	3,3	3,8	-11,25	-12,5	2,9	2,9
Primăvara 2021	5,1	4,9	-8,0	-7,1	3,2	2,7

Sursa: CE

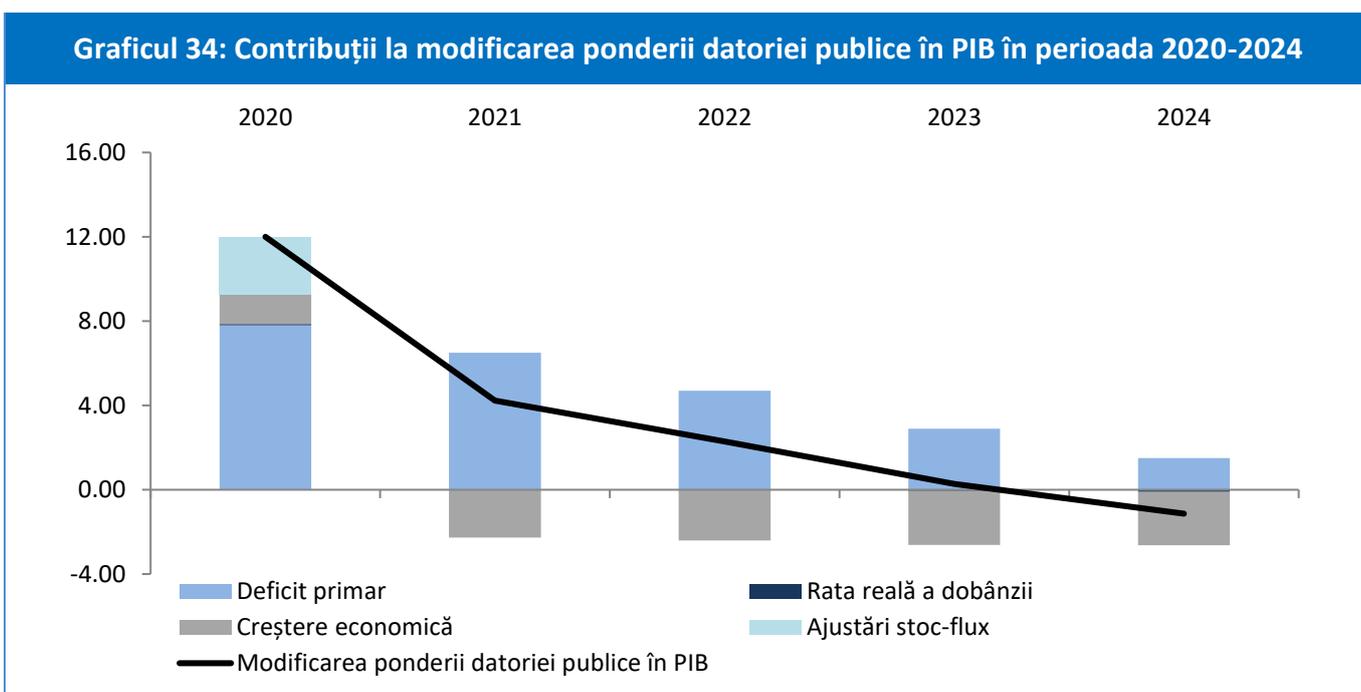
Se proiectează, așadar, o îmbunătățire graduală a cadrului macroeconomic în următorii doi ani în condițiile progresului procesului de vaccinare și a suspendării măsurilor de distanțare socială, cu revenirea activității economice la nivelul pre-COVID-19 până la finele anului 2021. Chiar și în absența unor estimări actualizate privind evoluția cheltuielilor cu dobânzile, diferențialul dintre creșterea economică și costul finanțării se așteaptă să influențeze pozitiv evoluția datoriei publice ca pondere în PIB, efectul favorabil fiind diminuat de reducerea deflatorului PIB care va conduce la creșterea costului real de finanțare a datoriei publice. La acest efect se adaugă impactul deficitului bugetar, chiar dacă este prognozat să se reducă în următorii doi ani pe fondul eforturilor de consolidare fiscală și a ratei susținute de creștere a PIB.

Pornind de la prognoza de primăvară 2021 a CNSP pentru perioada 2021-2024, precum și de la estimările MF realizate în cadrul Programului de Convergență 2021-2024, a fost realizată o evaluare a evoluției datoriei publice în PIB pe parcursul următorilor 4 ani, considerând că ajustarea stoc-flux va fi egală cu 0

¹⁰²https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/economy-finance/ip143_en.pdf

pe orizontul de prognoză. Rezultatele indică o majorare graduală a datoriei publice în perioada 2021-2023, crescând în 2021 la 51,5%, în 2022 la 53,8%, iar în 2023 până la 54,1%, urmând apoi să intre pe o traiectorie descendentă în 2024, până la un nivel de 53% din PIB. Trebuie menționat faptul că în Programul de Convergență 2021-2024 se prognozează o îmbunătățire semnificativă a deficitului bugetar în 2024, până la 2,9% din PIB.

Din perspectiva contribuției factorilor determinanți (vezi [Graficul 34](#)), traiectoria crescătoare a datoriei publice este propulsată de impactul deficitului bugetar (și, implicit, al deficitului primar) care se va afla în teritoriu negativ pe parcursul celor 4 ani de prognoză, ceilalți factori contribuind în sensul diminuării ponderii datoriei publice în PIB. Cu toate acestea, trebuie avut în vedere că proiecția datoriei publice depinde într-o măsură importantă de previziunile utilizate pentru rata reală a dobânzii și rata de creștere a PIB real. O rată reală a dobânzii mai ridicată decât cea previzionată presupune costuri mai mari pentru finanțarea datoriei și poate conduce la creșteri suplimentare ale datoriei raportate la PIB. De asemenea, o rată de creștere economică mai mică poate determina majorarea ponderii datoriei publice față de estimările inițiale. În acest context este oportună derularea unei analize de senzitivitate care să evalueze impactul modificării unor variabile cheie asupra evoluției datoriei publice.



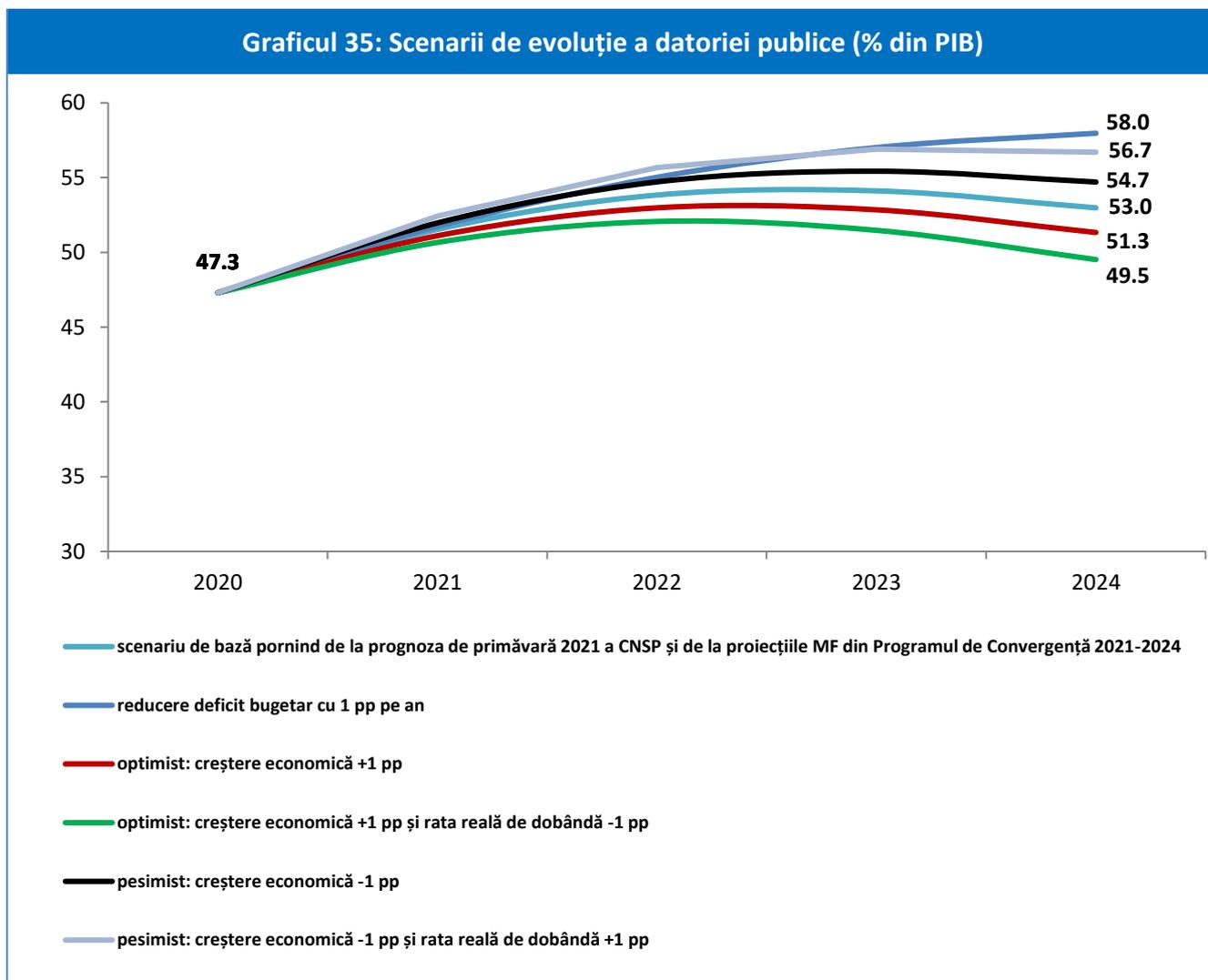
Sursa: CE, MF, evaluări Consiliul Fiscal

Plecând de la proiecțiile CNSP și ale MF din cadrul Programului de Convergență 2021-2024, au fost construite mai multe scenarii posibile de evoluție a datoriei publice (vezi [Graficul 35](#)):

- Un scenariu în care presupunem o reducere mai puțin optimistă a deficitului bugetar (potrivit metodologiei europene) față de cea prognozată în Programului de Convergență 2021-2024, de 1 pp pe an (față de 1,6 pp în scenariul de bază), fiind astfel apropiată de estimările CE privind acest indicator pentru 2021 și 2022. Un asemenea scenariu duce la un deficit bugetar de 5,2% din PIB în anul 2024. Reducerea datoriei publice depinde într-o măsură importantă de diminuarea deficitului bugetar (și, implicit, a celui primar) chiar și în condiții de creștere economică înaltă.

Astfel, față de scenariul de bază care preconizează o pondere a datoriei publice în PIB de 53% în 2024, în condițiile unei diminuări mai puțin accentuate a deficitelor (pas de corecție de 1 pp pe an) ponderea datoriei publice s-ar situa pe o traiectorie de creștere în intervalul 2021-2024, atingând nivelul de circa 58% din PIB în 2024;

- Două scenarii optimiste, unul dintre ele fiind caracterizat de o rată reală de creștere a PIB mai mare cu 1 pp față de prognoza inițială, iar celălalt adăugând și o scădere cu 1 pp a ratelor reale ale dobânzii. În ciuda ipotezelor optimiste care stau la baza lor, cele două scenarii continuă să anticipeze o traiectorie de creștere a datoriei publice (pe seama deficitelor ridicate prognozate pentru perioada 2021-2024), la finalul orizontului de previziune fiind atins un nivel de 51,3% din PIB în cazul primului scenariu, respectiv de 49,5% din PIB în cazul celui de al doilea scenariu;
- Două scenarii pesimiste, unul dintre ele fiind caracterizat de o rată reală de creștere a PIB mai redusă cu 1 pp față de prognoza inițială, iar celălalt adăugând și o creștere cu 1 pp a ratelor reale ale dobânzii. Ca urmare a traiectoriei crescătoare mai accentuate a datoriei publice, la finalul orizontului de previziune este atins un nivel de 54,7% din PIB în cazul primului scenariu, respectiv de 56,7% din PIB în cazul celui de al doilea scenariu.



Sursa: CNSP, MF, evaluări Consiliul Fiscal

Rezultatele analizei de senzitivitate arată că, indiferent de scenariul considerat, datoria publică a României este proiectată să crească pe parcursul perioadei 2021-2024, depășind nivelul de 50% din PIB chiar și în cazul celor mai optimiste ipoteze, în timp ce scenariile cele mai pesimiste văd nivelul datoriei publice la peste 55% din PIB. Raportarea la aceste valori este relevantă chiar dacă Pandemia modifică contextul de judecare a situației și corecția dezechilibrului bugetar¹⁰³.

O constrângere suplimentară este legată de dimensiunea datoriei publice comparativ cu adâncimea sectorului financiar intern și de capacitatea cel mai probabil limitată de absorbție a unui stoc suplimentar de datorie publică la nivelul actual de intermediere financiară. Astfel, la finalul anului 2020 expunerea față de sectorul guvernamental raportată la activele băncilor locale (acestea fiind principalul deținător de datorie publică pe piața internă) s-a menținut în apropierea valorii de 26%, nivelul acestui indicator fiind printre cele mai ridicate din UE. Menținerea acestei situații poate conduce, cel mai probabil, la o dependență crescută față de investitorii nerezidenți, careia i se asociază o vulnerabilitate în creștere la șocuri de dobândă și de curs valutar, la modificări ale apetitului de risc pe piețele financiare globale, precum și la o eventuală modificare de *rating* suveran.

¹⁰³ Este de notat că LRFB a fost amendată la sfârșitul anului 2013, una dintre modificări fiind reprezentată de introducerea unor praguri pentru datoria publică care declanșează acțiuni din partea Guvernului. Astfel, dacă gradul de îndatorare depășește 50% din PIB, Guvernul procedează la înghețarea salariilor din sectorul public și, eventual, adoptă măsuri suplimentare de reducere a datoriei. Dacă indicatorul este mai mare de 55%, se îngheață automat și cheltuielile cu asistența socială din sistemul public. Toate aceste noi prevederi au ca scop prevenirea situației în care datoria publică ar depăși pragul de 60% din PIB, stipulat în Tratatul de la Maastricht.

IV. Absorbția fondurilor europene

În exercițiul financiar 2014-2020, așa cum reiese din datele furnizate de Ministerul Fondurilor Europene (MFE)¹⁰⁴, României i-au fost alocate fonduri europene structurale și de investiții (FESI) de circa 30,9 mld. euro. O direcție importantă în cadrul FESI este reprezentată de politica de coeziune a UE, care urmărește eliminarea disparităților economice și sociale între regiuni, sprijină convergența între statele membre, contribuie la creșterea competitivității acestora și la ocuparea forței de muncă. Fondurile structurale și de coeziune¹⁰⁵ sunt instrumentele financiare dedicate atingerii obiectivelor politicii de coeziune, finanțările acordate României prin intermediul acestora fiind de circa 22,6 mld. euro alocate către șase programe operaționale (PO): PO Regional, PO Infrastructură Mare, PO Competitivitate, PO Capital Uman, PO Capacitate Administrativă și PO Asistență Tehnică. Trebuie menționat că inițial fuseseră definite șapte programe operaționale (cele de mai sus și PO Inițiativa pentru IMM-uri), însă în octombrie 2018 a fost aprobată integrarea programului destinat IMM-urilor în cadrul PO Regional, acesta beneficiind și de o realocare de peste 150 de milioane de euro¹⁰⁶. La finanțările acordate pentru politica de coeziune se adaugă 19,5 mld. euro alocați pentru Politica Agricolă Comună¹⁰⁷, 168,4 mil. euro pentru Programul Operațional pentru Pescuit și Afaceri Maritime (POPAM), 441 mil. euro pentru Programul Operațional Ajutorarea Persoanelor Dezavantajate (POAD), precum și finanțările pentru Cooperare Transfrontalieră, respectiv cele acordate în cadrul instrumentului *Connecting Europe Facility* (CEF). Având în vedere diversitatea programelor, instrumentelor și a surselor de finanțare, facem precizarea că **prezentul capitol analizează absorbția fondurilor europene în România considerând exclusiv fondurile structurale și de coeziune.**

Comparativ cu perioada 2007-2013, exercițiul financiar multianual 2014-2020 a introdus un cadru legislativ nou și un set unitar de norme de reglementare a FESI cu scopul de a stabili o legătură clară cu strategia Europa 2020 pentru stimularea creșterii inteligente, durabile și favorabile incluziunii în UE, pentru îmbunătățirea coordonării, asigurarea consecvenței și simplificarea accesului la FESI¹⁰⁸. Bugetul total pentru politica de coeziune 2014-2020 a avut o valoare de aproximativ 355 mld. euro, din care aproape 190 mld. euro (circa 53%) revin grupului noilor state membre UE din Europa Centrală și de Est: Bulgaria, Cehia, Croația, Estonia, Letonia, Lituania, Polonia, România, Slovacia, Slovenia și Ungaria¹⁰⁹. Așa cum se menționa în debutul acestui capitol, România a beneficiat de o finanțare de circa 22,6 mld. euro din fondurile structurale și de coeziune, în creștere față de bugetul de 18,8 mld. euro acordat pentru

¹⁰⁴ Conform stadiului absorbției pentru programele finanțate din FESI la data de 28 martie 2021.

¹⁰⁵ Fondul de Coeziune (FC), Fondul European pentru Dezvoltare Regională (FEDR) și Fondul Social European (FSE).

¹⁰⁶ https://ec.europa.eu/romania/news/20181017_modificare_program_operational_regional_utilizare_fonduri_ue_romania_ro

¹⁰⁷ Reprezentând suma finanțărilor acordate prin Programul National de Dezvoltare Rurală (PNDR) și prin Fondul European de Garantare Agricolă (FEGA).

¹⁰⁸ Fondurile structurale și de investiții europene 2014-2020: texte oficiale și comentarii.

¹⁰⁹ O prezentare detaliată a fondurilor alocate fiecărui stat, respectiv a gradului de absorbție a acestora, se regăsește în Tabelul 16.

perioada 2007-2013. În *Tabelul 13* se prezintă comparativ alocările pe programe operaționale din cele două perioade de programare. Se constată astfel că, exceptând PO Competitivitate, toate celelalte programe operaționale au beneficiat de creșteri ale fondurilor alocate, cele mai importante suplimentări fiind orientate cu precădere către programele care au înregistrat rate ridicate ale absorbției în perioada 2007-2013.

Tabelul 13: Comparatie între alocările perioadelor 2007-2013 și 2014-2020 (mld. euro)			
Alocări 2014-2020		Alocări 2007-2013	
Regional	6,9	Regional	4,0
Infrastructură Mare	8,6	Mediu	4,4
		Transport	4,3
Competitivitate	1,8	Competitivitate	2,5
Capital Uman	4,4	Resurse Umane	3,2
Capacitate Administrativă	0,6	Capacitate Administrativă	0,2
Asistență Tehnică	0,3	Asistență Tehnică	0,2
Total	22,6	Total	18,8

Sursa: CE, MFE

Având în vedere obligația statelor membre de a contribui la îndeplinirea obiectivelor strategiei Europa 2020, fiecare țară elaborează un Program Național de Reformă (PNR) prin care se transpun obiectivele globale ale UE în obiective naționale, ținând cont de circumstanțele economice specifice ale fiecărui stat membru, acesta fiind transmis împreună cu Programul de Convergență sau Stabilitate, ambele programe constituind parte integrantă a planurilor bugetare naționale pentru următorii trei ani. Astfel, PNR conține politicile și măsurile propuse pentru promovarea unei creșteri economice sustenabile și favorabile incluziunii, a unor niveluri ridicate de ocupare a forței de muncă și pentru atingerea țintelor stabilite prin strategia Europa 2020.

În cadrul PNR elaborat în luna aprilie 2020, reformele și prioritățile de dezvoltare au fost definite ținându-se cont de aspectele evidențiate în Strategia Anuală privind Creșterea Durabilă 2020, în Raportul de Țară privind România din 2020 și în Recomandările Specifice de Țară 2019. În plus, șocul produs de pandemia COVID-19 necesită o serie de măsuri cu caracter excepțional pentru a atenua efectele negative în plan economic și social. În acest context, va fi nevoie de o evaluare amplă a situației post COVID-19, aceste elemente urmând a fi luate în calcul în derularea exercițiului Semestrului European pentru anul 2020-2021. Analizând progresul înregistrat în atingerea obiectivelor naționale aferente Strategiei Europa 2020, documentul apreciază că au fost înregistrate rezultate bune în domeniul ocupării forței de muncă, al reducerii emisiilor de gaze cu efect de seră, al promovării energiei din surse regenerabile, eficiența energetică și învățământul terțiar. Pe de altă parte, rezultatele obținute în ceea ce privește investițiile în cercetare și dezvoltare, respectiv părăsirea timpurie a școlii sunt semnificativ inferioare țintelor asumate.

PNR 2020 a stabilit o serie de politici de răspuns la provocările economice din sfera fiscal-bugetară (cu accent pe gestionarea eficientă a investițiilor publice, eficientizarea cheltuielilor bugetare, îmbunătățirea colectării taxelor și impozitelor și îmbunătățirea activității vamale), din sfera mediului de afaceri (cu accent pe crearea unui mediu favorabil investițiilor publice și private, dezvoltarea infrastructurii de transport, dezvoltarea sectoarelor cu potențial de creștere economică, acordarea de ajutoare de stat pentru sprijinirea investițiilor, îmbunătățirea performanțelor întreprinderilor publice) și consolidarea capacității administrative și alte măsuri guvernamentale (cu accent pe, printre altele, implementarea obiectivelor de dezvoltare durabilă, creșterea capacității de absorbție a fondurilor europene, continuarea procesului de descentralizare, planificarea strategică și prioritizarea politicilor guvernamentale, consolidarea culturii transparenței și a guvernării participative, îmbunătățirea managementului resurselor umane din administrația publică, dezvoltarea teritorială etc.).

În scopul atingerii obiectivelor naționale aferente Strategiei Europa 2020, PNR 2020 a trasat o serie de direcții principale de acțiune, la care se adaugă măsuri adoptate pe termen scurt în contextul pandemiei COVID-19 pentru domeniile relevante, dintre care se pot menționa: menținerea locurilor de muncă din sectoarele economice confruntate cu dificultăți ca urmare a efectelor produse de pandemia COVID-19, mobilizarea unor segmente de populație pentru a intra pe piața muncii, creșterea numărului locurilor de muncă și diversificarea economiilor locale în zonele rurale, combaterea muncii nedeclarate, salariul minim (obiectivul de ocupare a forței de muncă); stimularea investițiilor private în cercetare, dezvoltare, inovare, consolidarea dimensiunii europene a politicilor și programelor naționale de cercetare, dezvoltare, inovare, asigurarea unei baze științifice de înaltă calitate (obiectivul de cercetare, dezvoltare și inovare); construirea unei economii cu emisii scăzute de gaze cu efect de seră, atenuarea efectelor schimbărilor climatice, diminuarea emisiilor gazelor cu efect de seră din sectoarele energiei și transporturilor (obiectivul mediu și schimbări climatice); promovarea surselor regenerabile de energie prin intermediul Fondului pentru mediu și a certificatelor verzi, încurajarea producției de energie din resurse regenerabile mai puțin exploatate (obiectivul surse regenerabile de energie); creșterea eficienței energetice, modernizarea sistemelor de alimentare centralizată cu energie termică (obiectivul eficiență energetică); modernizarea curriculumului școlar, creșterea calității învățământului preuniversitar, consolidarea învățământului profesional și tehnic, consolidarea pachetului social în educație, îmbunătățirea infrastructurii educaționale, aplicarea Strategiei naționale privind reducerea părăsirii timpurii a școlii (obiectivul părăsirea timpurie a școlii); dezvoltarea și integrarea sistemului informatic din educație și cercetare, dezvoltarea capacității instituționale, creșterea calității învățământului superior și a corelării cu piața muncii, promovarea educației antreprenoriale, creșterea calității învățământului superior și a corelării cu piața muncii (obiectivul de educație terțiară); dezvoltarea socio-economică a comunităților locale, reforma sistemului de sănătate, finalizarea reformei venitului minim de incluziune (obiectivul incluziune socială și combaterea sărăciei). Trebuie menționat că numeroase priorități și direcții de dezvoltare din cadrul PNR 2020 sunt finanțate integral sau parțial din fonduri europene, astfel că gradul de absorbție a acestor fonduri se reliefează drept un indicator relevant privind capacitatea de a îndeplini obiectivele propuse.

Analizând datele disponibile la nivelul lunii martie 2021 (vezi [Tabelul 14](#)), se observă o îmbunătățire a ratei de absorbție a fondurilor europene față de rezultatele consemnate de Consiliul Fiscal în luna

februarie 2020¹¹⁰. Astfel, comparativ cu situația de la acel moment, rata de absorbție (incluzând prefinanțările¹¹¹ acordate) a crescut cu aproape 14 pp de la 29,9% la 43,7% din totalul fondurilor alocate pentru perioada de programare 2014-2020. La nivelul programelor operaționale se constată că spre deosebire de PO Competitivitate (28,1% față de 29,9% în februarie 2020) și PO Asistență Tehnică (63,9% față de 60,0% în februarie 2020) rata de absorbție pentru toate celelalte PO a crescut cu peste 10 pp: PO Regional (41,9% față de 29,5%), PO Infrastructură Mare (45,6% față de 29,9%), PO Capital Uman (48% față de 29,2%) și PO Capacitate Administrativă (41,9% față de 27,9%). Astfel, cu excepția PO Competitivitate (în cazul căruia se înregistrează un nivel mult mai redus al indicatorului) și PO Asistență Tehnică (în cazul căruia se înregistrează un nivel mult mai ridicat al indicatorului) se poate constata o tendință de uniformizare a ratelor de absorbție pe cele șase programe operaționale.

Tabelul 14: Situația absorbției fondurilor structurale pe programe operaționale pentru perioada de programare 2014-2020 (mil. euro)

	Total alocări 2014-2020 (cumulat)	Plăți martie 2021			Rată absorbție martie 2021	Rată absorbție exclusiv prefinanțări martie 2021
		Total, din care:	Prefin.	Rambursări UE		
Regional	6.860,0	2.875,7	591,1	2.284,6	41,9%	33,3%
Infrastructură Mare	8.638,5	3.942,4	830,9	3.111,5	45,6%	36,0%
Competitivitate	1.829,8	515,0	120,6	394,4	28,1%	21,6%
Capital Uman	4.362,1	2.095,7	339,2	1.756,5	48,0%	40,3%
Capacitate Administrativă	563,6	235,9	51,1	184,8	41,9%	32,8%
Asistență Tehnică	332,8	212,6	19,6	193,0	63,9%	58,0%
Total	22.586,7	9.877,3	1.952,5	7.924,8	43,7%	35,1%

Sursa: CE, calcule Consiliul Fiscal

Conform situației raportate de MFE, până la 28 februarie 2021 se solicitaseră CE sume în valoare de 8,865 mld. euro destinate următoarelor programe operaționale: PO Regional (2,392 mld. euro), PO Infrastructură Mare (3,722 mld. euro), PO Competitivitate (0,427 mld. euro), PO Capital Uman (1,926 mld. euro), PO Capacitate Administrativă (0,195 mld. euro) și PO Asistență Tehnică (0,203 mld. euro). În

¹¹⁰ Vezi Raportul anual al Consiliului Fiscal pe anul 2019.

¹¹¹ Conform OUG nr. 64/2009, prefinanțarea este acea sumă transferată din instrumente structurale către beneficiari, prin plată directă ori prin plată indirectă, în stadiul inițial, pentru susținerea începerii derulării proiectelor, și/sau pe parcursul implementării acestora, în condițiile prevăzute în contractul/decizia/ordinul de finanțare încheiat între un beneficiar și Autoritatea de management/organismul intermediar responsabilă/responsabil, în vederea asigurării derulării corespunzătoare a proiectelor finanțate în cadrul programelor operaționale.

urma transmiterii aplicațiilor de plată, CE realizase rambursări de circa 7,9 mld. euro la nivelul lunii martie 2021, repartizarea acestora pe programe operaționale fiind disponibilă tot în *Tabelul 14*. Astfel, se poate observa că ratele de absorbție efective (calculate prin eliminarea prefinanțărilor) sunt mai reduse în medie cu circa 8 pp față de situația includerii prefinanțărilor.

Tabelul 15 prezintă o analiză a situației din România comparativ cu celelalte noi state membre UE din Europa Centrală și de Est pe baza datelor disponibile la nivelul lunii martie 2021. Marea majoritate a acestor state (inclusiv România) au primit pentru perioada 2014-2020 alocări de fonduri structurale și de coeziune mai mari în comparație cu exercițiul financiar anterior, excepțiile fiind reprezentate de Cehia (21,5 mld. euro comparativ cu 26,5 mld. euro), Letonia (4,4 mld. euro față de 4,5 mld. euro), Slovenia (3,1 mld. euro față de 4,1 mld. euro) și Ungaria (21,5 mld. euro față de 24,9 mld. euro). Pe de altă parte, raportând alocările primite la numărul de locuitori¹¹², se constată că România se poziționează pe penultimul loc cu aproximativ 1.132 euro/locuitor, devansând doar Bulgaria (1.024 euro/locuitor). La polul opus, șapte dintre cele unsprezece state analizate au alocări de peste 2.000 euro/locuitor, cele mai ridicate valori fiind înregistrate de Estonia (2.659 euro/locuitor) și Slovacia (2.505 euro/locuitor).

Tabelul 15: Absorbția fondurilor structurale pentru perioada de programare 2014-2020 – comparație cu alte state membre UE

	Total alocări 2014-2020 mld. euro	Plăți în martie 2021 mld. euro	Rata absorbției martie 2021 %	Total alocări 2014-2020 /locuitor euro	Total plăți/locuitor martie 2021 euro
Bulgaria	7,4	3,8	51,2	1.024,2	524,7
Cehia	21,5	12,0	55,9	2.047,9	1.145,7
Croația	8,5	3,5	41,9	1.990,3	833,6
Estonia	3,5	2,2	63,1	2.659,3	1.678,8
Letonia	4,4	2,5	55,6	2.207,5	1.228,1
Lituania	6,7	4,1	61,6	2.279,4	1.403,7
Polonia	76,9	47,7	62,1	2.022,3	1.255,7
România	22,6	9,9	43,7	1.132,3	495,2
Slovacia	13,6	6,2	46,1	2.504,8	1.153,9
Slovenia	3,1	1,8	60,1	1.488,5	894,5
Ungaria	21,5	13,3	61,6	2.181,2	1.344,0

Sursa: CE, Eurostat, calcule Consiliul Fiscal

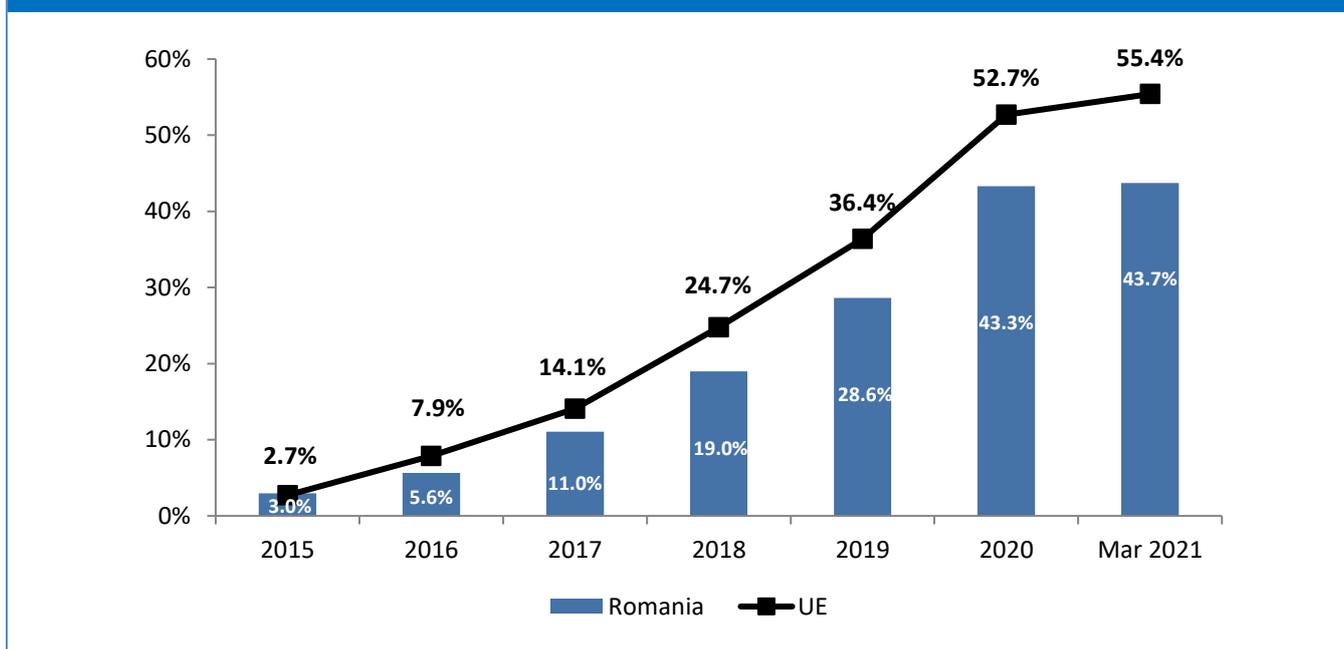
Notă: Rata de absorbție este calculată pe baza plăților intermediare și a prefinanțărilor.

Din perspectiva ratelor de absorbție a fondurilor structurale și de coeziune consemnate la nivelul lunii martie 2021, România și Croația continuă să ocupe ultimele poziții din clasament, țara noastră rămânând pe penultimul loc (cu o rată de absorbție de 43,7%) în condițiile păstrării unui ușor avans față de Croația (cu o rată de absorbție de 41,9%). Cu excepția Slovaciei (46,1%), toate celelalte state incluse în analiză

¹¹² Populația la 1 ianuarie 2014 (începutul Cadrului Financiar Multianual 2014-2020), conform datelor furnizate de Eurostat.

au atins rate de absorbție de peste 50%, cele mai ridicate valori fiind consemnate în cazul Estoniei (63,1%), Poloniei (62,1%) și Lituaniei și Ungariei (ambele cu o rată de absorbție de 61,6%). Astfel, deși România a înregistrat un avans de aproape 14 pp comparativ cu luna februarie 2020, ritmul de creștere este inferior față de majoritatea noilor state membre din Europa Centrală și de Est, iar decalajul față de acestea se menține și chiar se extinde în raport cu evoluțiile din anii anteriori. În acest sens, trebuie remarcat că media ratei de absorbție a statelor incluse în analiză (excluzând România și Croația care se plasează pe ultimele două locuri) este de 59,1%, reliefând un decalaj nefavorabil de 15,4 pp în cazul țării noastre.

Graficul 36: Evoluția ratei de absorbție a fondurilor europene: România versus media UE, 2015 – martie 2021 (exercițiul financiar 2014-2020)



Sursa: CE, calcule Consiliul Fiscal

Manifestarea unui decalaj nefavorabil în raport cu celelalte state membre UE se poate observa și din analiza evoluției ratelor de absorbție a fondurilor structurale și de coeziune în România față de media UE¹¹³ (vezi *Graficul 36*). Astfel, programul de finanțare 2014-2020 a demarat cu dificultate atât în România, cât și la nivelul UE, pe fondul definitivării cu întârziere a cadrului legislativ aferent. În consecință, primii ani ai perioadei au consemnat rate de absorbție reduse, România situându-se în proximitatea mediei înregistrate la nivel european. Însă, începând cu anul 2016 s-a instaurat un decalaj nefavorabil față de media UE care a continuat să se accentueze în fiecare an, astfel că în luna martie 2021 ajunsese la aproape 11,7 pp. În contextul în care fondurile alocate pentru perioada 2014-2020 pot fi cheltuite până la finalul anului 2023, rezultatele nefavorabile privind rata de absorbție a acestora, atât în raport cu media UE, cât și cu noile state membre din regiune, ridică semne de întrebare privind

¹¹³ Pentru anul 2020 și martie 2021 fără Marea Britanie.

posibilitatea de repetare a dificultăților în absorbția fondurilor europene, manifestate pe parcursul exercițiului financiar anterior.

În Raportul de țară publicat la începutul anului 2020¹¹⁴, CE apreciază că România este unul dintre principalii beneficiari ai politicii de coeziune, numeroase programe fiind dedicate finanțării transformărilor structurale ale economiei românești și mobilizării investițiilor private, însă atrage atenția că nivelul de absorbție a fondurilor alocate este cu mult sub media europeană (fapt confirmat și de analiza derulată în cadrul acestui capitol).

Absorbția fondurilor europene constituie un obiectiv de interes național și o soluție pentru stimularea economiei, acestea generând o serie de efecte pozitive la nivelul societății precum: reducerea disparităților dintre regiuni, a sărăciei și a excluziunii sociale, îmbunătățirea calității și relevanței sistemului de învățământ, dezvoltarea unei rețele durabile de transport și realizarea de investiții în infrastructură, îmbunătățirea sistemelor de gestionare a apei și deșeurilor, promovarea competitivității firmelor, precum și a capacităților acestora de cercetare și inovare etc. Mai mult, în contextul derapajului bugetar de proporții consemnat în anul 2020, când deficitul BGC a depășit substanțial plafonul de 3% din PIB, influențat și de cheltuielile excepționale pentru combaterea efectelor pandemiei COVID-19, importanța absorbției fondurilor europene devine și mai pregnantă pentru a reduce gradul de încordare a bugetului public. Având în vedere că datele disponibile indică o evoluție nefavorabilă a ratelor de absorbție, decalajele față de media UE, respectiv față de statele membre din regiune adâncindu-se de la un an la altul, intensificarea ritmului de absorbție a fondurilor europene apare drept o necesitate stringentă. În acest sens, ținând cont de progresul limitat înregistrat în aplicarea recomandărilor CE, eforturile de îmbunătățire a absorbției fondurilor europene ar trebui să vizeze în principal: planificarea strategică a investițiilor în domenii-cheie, creșterea capacității administrative de gestionare a proiectelor, prioritizarea proiectelor de mari dimensiuni și accelerarea implementării acestora, îmbunătățirea eficienței sistemului de achiziții publice și asigurarea predictibilității cadrului legislativ.

Planul Național de Redresare și Reziliență (PNRR)

După cum se precizează și în SFB 2021-2023, România se află în fața unei oportunități extraordinare, alocărilor de 30,3 mld. euro din cadrul politicii de coeziune aferente cadrului financiar multianual al UE pe perioada 2021-2027, adăugându-li-se 29,2 mld. euro prin facilitatea Mecanismului de Redresare și Reziliență (MRR)¹¹⁵, 14,248 miliarde de euro fiind sub formă de granturi iar 14,935 mld. euro sub formă de împrumuturi. MRR, care a fost aprobat la nivel european pe 12 februarie 2021, pune la dispoziția statelor membre granturi de până la 312,5 mld. euro și împrumuturi de până la 360 mld. euro în sprijinul reformelor și a investițiilor. Acest mecanism este elementul central al Instrumentului de redresare al Uniunii Europene *Next Generation EU*, planul menit să permită UE să depășească consecințele negative

¹¹⁴ Pentru anul 2021 rapoartele de țară din cadrul Semestrului European vor fi înlocuite de evaluarea planurilor naționale de reziliență și redresare de către Comisia Europeană, parte a Mecanismului de Redresare și Reziliență.

¹¹⁵ Inițial suma alocată României prin MRR a fost de 30,5 mld. euro – 13,8 mld. euro structurați sub formă de granturi și 16,6 mld. euro sub formă de împrumuturi. Acest lucru se datorează recalculării scăderii PIB-ului în 2020 în comparație cu media europeană.

ale șocului indus de pandemia COVID-19. Este important de menționat faptul că 70% din valoarea granturilor trebuie să fie contractată până la finele anului 2022, iar diferența de 30% până la 31 decembrie 2023. **Spre deosebire de Politica de Coeziune, proiectele din PNRR nu se pot extinde după finalul perioadei și nici nu se pot faza, fiind astfel imperios necesară finalizarea lor până în 2026.**

Accesarea facilității MRR se face prin Planul Național de Redresare și Reziliență (PNRR), documentul strategic al României care fundamentează prioritățile de reformă și domeniile de investiții la nivel național într-un singur document integrat, urmând ca acesta să fie analizat și aprobat pe baza unei grile de evaluare complexe. Principiile-cheie ce fundamentează elaborarea PNRR sunt reprezentate de prioritățile stabilite statelor membre în cadrul Semestrului European din 2020 (Recomandările Specifice de Țară). În cazul României, principalele recomandări se referă la aplicarea unei strategii de consolidare fiscală care să corecteze deficitul excesiv, pentru al cărei succes este important ca aceasta să fie susținută de reforme structurale ample, precum și la promovarea unor proiecte mature de investiții, atât publice cât și private, concentrate pe tranziția verde și digitală. Astfel, investițiile și reformele prevăzute în PNRR trebuie să contribuie la abordarea eficientă a recomandărilor specifice fiecărei țări și la consolidarea potențialului de creștere economică, a creării de locuri de muncă și a rezilienței economice și sociale. De asemenea, investițiile și reformele trebuie să contribuie la îndeplinirea obiectivului de schimbări climatice în proporție de 37%, inclusiv biodiversitate, și la realizarea obiectivului de digitalizare în proporție de 20%.

Prin actualul PNRR România poate beneficia de 29,2 mld. euro, atât din granturi cât și împrumuturi, pentru reforme care să producă schimbări structurale. Un aspect esențial al cadrului analitic și de evaluare a PNRR constă în alinierea obiectivelor naționale la prioritățile Uniunii Europene, respectiv printr-un pachet coerent de investiții publice și reforme având șase piloni: **(i) Tranziția verde – 15,89 mld. euro** (Componenta 1: Managementul sistemului de apă și canalizare – 1,88 mld. euro; Componenta 2: Împădurim România și protejăm biodiversitatea – 1,37 mld. euro; Componenta 3: Managementul deșeurilor – 1,2 mld. euro; Componenta 4: Transport sustenabil – 7,62 mld. euro; Componenta 5: Fondul pentru Valul Renovării – 2,2 mld. euro; Componenta 6: Energie – 1,62 mld. euro), **(ii) Transformare digitală – 1,89 mld. euro** (Componenta 7: Cloud guvernamental și sisteme publice digitale – 1,89 mld. euro), **(iii) Creștere inteligentă, sustenabilă și favorabilă incluziunii – 2,842 mld. euro** (Componenta 8: Reforme fiscale și reforma sistemului de pensii – 0,482 mld. euro; Componenta 9: Suport pentru sectorul privat, cercetare, dezvoltare și inovare – 2,36 mld. euro), **(iv) Coeziune socială și teritorială – 2,3 mld. euro** (Componenta 10: Fondul local pentru tranziția verde și digitală – 2,1 mld. euro; Componenta 11: Turism și cultură – 0,2 mld. euro), **(v) Sănătate și reziliență instituțională – 2,772 mld. euro** (Componenta 12: Sănătate – 2,45 mld. euro; Componenta 13: Reforme sociale – 0,167 mld. euro; Componenta 14: Reforma sectorului public, creșterea eficienței justiției și întărirea capacității partenerilor sociali – 0,155 mld. euro) și **(vi) Politici pentru generația următoare, copii și tineret, cum ar fi educația și competențele – 3,6 mld. euro** (România Educată – 3,6 mld. euro).

Astfel, bugetele inițiale de negociere cele mai mari sunt alocate Transportului sustenabil – Tranziția verde (7,62 mld. euro), România Educată – Politici pentru generația următoare, copii și tineret, cum ar fi educația și competențele (3,6 mld. euro) și Sănătate – Sănătate și reziliență instituțională (2,45 mld.

euro). La polul opus, domeniile cu cele mai mici alocări sunt Reforma sectorului public, creșterea eficienței justiției și întărirea capacității partenerilor sociali - Sănătate și reziliență instituțională (0,155 mld. euro), Reforme sociale - Sănătate și reziliență instituțională (0,167 mld. euro) și Turism și cultură - Coeziune socială și teritorială (0,2 mld. euro).

V. Sustenabilitatea finanțelor publice

V.1. Arieratele bugetului general consolidat

Evoluția stocului de arierate ale BGC¹¹⁶ către mediul privat indică faptul că acestea nu mai reprezintă în prezent o problemă majoră, în ultimii ani având loc un proces constant de îmbunătățire a disciplinei financiare atât la nivel central, cât și local. La finele anului 2020, an caracterizat de situația excepțională generată de evoluția pandemiei COVID-19, nivelul arieratelor s-a situat la 204,7 mil. lei, nivel superior cu 68,3 mil. lei celui înregistrat în decembrie 2019, respectiv o majorare cu 18,6%.

În ceea ce privește situația plăților restante cu o întârziere mai mică de 90 de zile, care nu se încadrează la categoria arierate potrivit Legii finanțelor publice nr. 500/2002, acestea au crescut semnificativ, atingând un nivel de 1.745,6 mil. lei la finalul anului 2020, cu 1.005,3 mil. lei în plus față de valoarea înregistrată la finele anului anterior (808,6 mil. lei). Chiar dacă acest salt a fost favorizat de mediul economic dificil generat de declanșarea Pandemiei, această evoluție este îngrijorătoare în contextul prelungirii efectelor economice și sociale negative în cursul anului 2021 (și posibil 2022), aceste plăți restante având potențialul de a se transforma în arierate în următorii ani. Comparativ cu anul 2019, majorarea din anul 2020 a fost localizată la nivelul bugetelor locale (+514,4 mil. lei, respectiv, de la 692,8 mil. lei la 1.207,2 mil. lei) și la cel al bugetului asigurărilor sociale (+450,2 mil. lei). Reduceri ale plăților restante cu o întârziere mai mică de 90 de zile s-au înregistrat pentru bugetul de stat (-27,6 mil. lei, respectiv o diminuare cu 27,4%).

Plățile restante totale ale BGC (0-360 zile) către firmele din sectorul privat au înregistrat un nivel de 2.026,2 mil. lei la finalul anului 2020, fiind superioare cu circa 1.100 mil. lei nivelului atins în luna decembrie a anului 2019 (926,6 mil. lei). Această majorare semnificativă s-a realizat în principal la nivelul plăților restante cu o întârziere mai mică de 90 de zile, care la nivel agregat a fost de 1.800 mil. lei (+1.006,7 mil. lei față de finele anului anterior). În structura acestora majorarea a fost localizată preponderent la nivelul bugetelor locale (+515,3 mil. lei) și al Bugetului asigurărilor sociale (+450,2 mil. lei). Arieratele BGC către firmele din sectorul privat s-au majorat cu 96,2 mil. lei, respectiv cu 70%, fiind localizate la nivelul bugetelor locale (+95,3 mil. lei). În contextul prelungirii în perioada următoare a efectelor economice și sociale generate de Pandemie cu impact negativ semnificativ asupra economiei, este previzibilă continuarea acestui trend de creștere accelerată a plăților restante totale ale BGC.

În tabelul următor se prezintă evoluția trimestrială a stocului de plăți restante ale BGC (arierate și plăți restante cu o întârziere mai mică de 90 de zile) per total și în structura: buget de stat, bugete locale și bugetul asigurărilor sociale, comparativ cu finele anului anterior. Dacă la nivelul arieratelor majorarea față de anul anterior este relativ minoră, se remarcă deteriorarea semnificativă a stocului de plăți

¹¹⁶ Potrivit Legii finanțelor publice nr. 500/2002 cu modificările și completările ulterioare sunt considerate arierate plățile restante cu o vechime mai mare de 90 de zile, calculată de la data scadenței.

restante cu o întârziere mai mică de 90 de zile, care a condus la dublarea stocului de plăți restante totale ale BGC comparativ cu finele anului anterior.

Tabelul 16: Evoluția trimestrială a plăților restante (0-360 zile) ale BGC în anul 2020 (mil. lei)

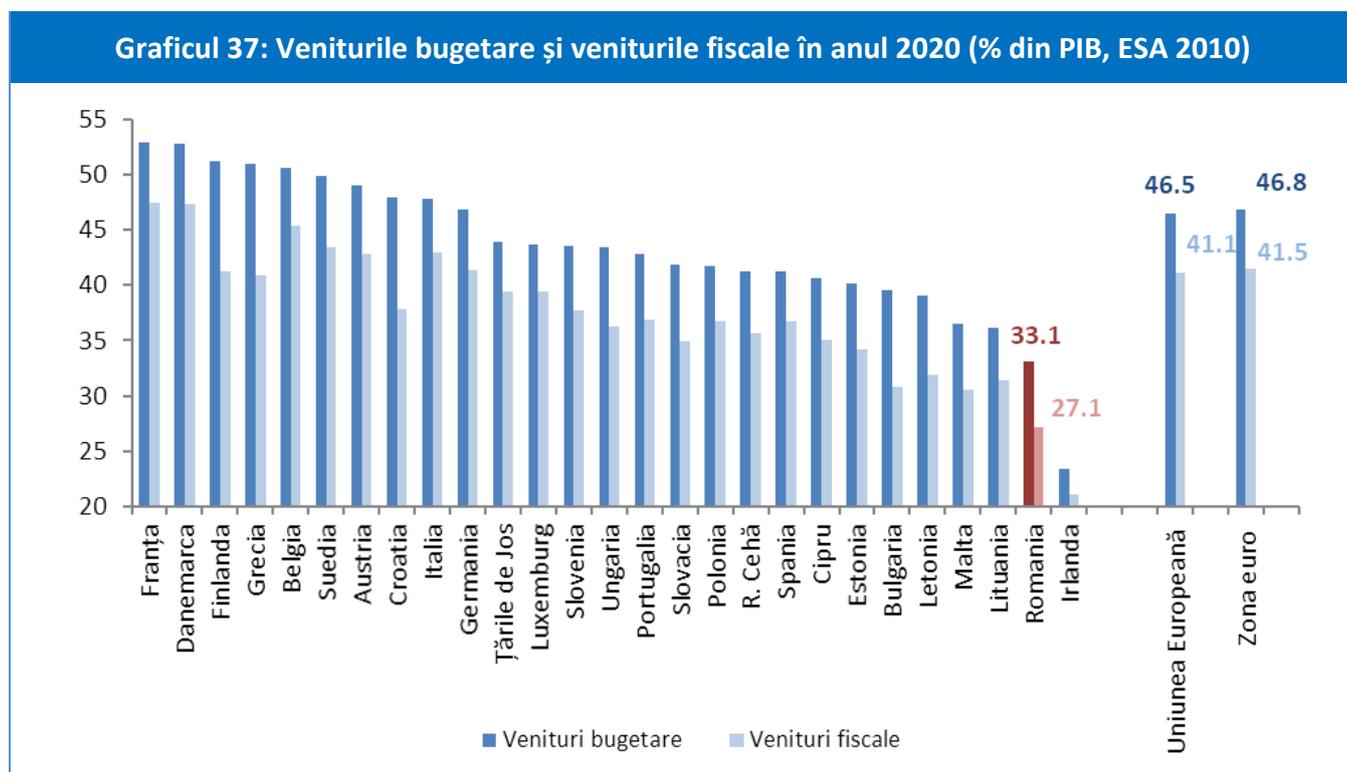
	Trim. IV 2019	Trim. I 2020	Trim. II 2020	Trim. III 2020	Trim. IV 2020
Buget de stat	126,1	57,4	87,8	95,5	71,1
Sub 90 zile	100,6	30,7	36,2	37,3	73,0
Peste 90 zile	6,2	8,9	9,4	9,9	7,7
Peste 120 zile	7,2	12,9	12,7	12,7	12,3
Peste 360 zile	12,2	14,2	13,1	12,2	12,2
Bugete locale	803,7	812,1	1.104,1	1.017,0	1.413,8
Sub 90 zile	692,8	666,3	886,7	805,6	1.207,2
Peste 90 zile	38,7	59,0	105,2	65,1	68,7
Peste 120 zile	34,4	47,9	72,0	109,3	102,9
Peste 360 zile	37,8	38,8	40,2	37,0	35,1
Bugete asigurări sociale	15,2	19,8	3,4	5,0	465,4
Sub 90 zile	15,2	19,8	3,4	5,0	465,4
Între 90 și 360 zile	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Total plăți restante	945,0	889,3	1.195,3	1.117,5	1.950,3
Sub 90 zile	808,6	716,8	926,3	847,9	1.745,6
Peste 90 zile	44,9	67,9	114,6	75,0	76,4
Peste 120 zile	41,5	60,8	84,7	122,0	115,2
Peste 360 zile	50,0	53,0	53,3	49,2	47,3
Total arierate (90-360 zile)	136,4	172,5	269,0	269,6	204,7

Sursa: MF

Per ansamblu se remarcă o reducere considerabilă a plăților restante ale BGC (90-360 zile) în ultimii 8 ani (de la 3,8 mld. lei în anul 2012 la 0,2 mld. lei în anul 2020), care este explicată, în principal, de implementarea Directivei UE nr. 7/2011 privind combaterea întârzierii în efectuarea plăților în tranzacțiile comerciale (transpusă în legislația națională prin Legea nr. 72/2013), precum și de efectul pozitiv al altor măsuri legislative din ultimii ani care au vizat reducerea stocului de arierate: OUG nr. 29/2011 pentru reglementarea acordării eșalonărilor la plată, OUG nr. 3/2013 care a restricționat posibilitatea autorităților locale de a contracta noi împrumuturi strict pentru stingerea de arierate și OUG nr. 12/2013 care a introdus un mecanism de stingere a obligațiilor de plată reciproce. Cu toate acestea, creșterea abruptă a stocului de plăți restante cu o întârziere mai mică de 90 de zile, care a condus la mai mult de dublarea stocului de plăți restante totale ale BGC (0-360 zile) comparativ cu finele anului anterior este îngrijorătoare din perspectiva creșterii iminente a stocului de arierate în condițiile unui context economic dificil și al situației fiscal-bugetare în deteriorare pe fondul prelungirii efectelor generate de Pandemie.

V.2. Colectarea taxelor în România - comparații internaționale

România a înregistrat în anul 2020, potrivit metodologiei ESA 2010¹¹⁷, un nivel al ponderii în PIB a *veniturilor bugetare* (venituri fiscale și nefiscale) de 33,0%, cu 13,1 pp sub media europeană (46,5% din PIB), printre cele mai mici în raport cu statele membre ale UE, fiind urmată doar de Irlanda. Nivelul *veniturilor fiscale* (impozite și contribuții sociale) a atins un nivel de 27,1% din PIB, situându-se tot pe penultimul loc, cu un ecart de 14 pp față de media UE (41,1% din PIB). Analizând evoluția acestor indicatori comparativ cu anul anterior, ecartul care ne separă de media UE27 s-a redus în cazul veniturilor bugetare¹¹⁸ cu 0,9 pp de PIB (de la un ecart de 14,3 pp din PIB în 2019), iar în cazul veniturilor fiscale s-a menținut la 14 pp de PIB.



Sursa: Eurostat; Veniturile fiscale includ și CAS

Ponderea *veniturilor fiscale* (inclusiv contribuții sociale) în PIB pentru România este semnificativ sub cea înregistrată în anul 2020 de țări cu economii similare, precum Ungaria (36,3%), Slovenia (37,7%), Polonia (36,7%) și Cehia (36,1%). Comparativ cu Bulgaria, ponderea în PIB a veniturilor bugetare este mai mică cu 6,4 pp, respectiv, cea a veniturilor fiscale cu 3,7 pp. La această evoluție defavorabilă a contribuit efectul modificărilor majore aduse prin noul Cod fiscal, prin relaxarea fiscală de amploare care s-a concretizat în reducerea, atât a ponderii veniturilor bugetare în PIB cu 2,4 pp în anul 2020 comparativ

¹¹⁷ În metodologia ESA se includ veniturile care s-ar fi încasat în anul 2020 în lipsa facilităților acordate în vederea combaterii efectelor Pandemiei. Pentru detalii vezi subcap. 3.1.

¹¹⁸ În principal pe seama majorării veniturilor din fonduri europene, inclusiv cele acordate pentru sprijinirea măsurilor luate de guvern în contextul dificil al crizei sanitare generate de pandemie.

cu anul 2015 (la nivelul UE27 ponderea acestora în PIB s-a majorat cu 0,3 pp), cât și cea a veniturilor fiscale cu 0,9 pp din PIB (în timp ce, per ansamblul UE ponderea lor s-a majorat cu 0,6 pp din PIB).

Structura veniturilor fiscale din România s-a modificat ușor comparativ cu anul 2019¹¹⁹. Astfel, ponderea *impozitelor indirecte* în venituri fiscale s-a redus cu 1,3 pp (ca efect combinat al reducerii supra-accizei și al rambursărilor accelerate de TVA efectuate de stat), dar se menține la un nivel net superior mediei europene (38,4% față de 32,4%). Ponderea veniturilor din *contribuții sociale* în venituri fiscale a atins un nivel de 44,3%, cu 2 pp peste valoarea din anul anterior (pe fondul unei dinamici pozitive a câștigului salarial mediu brut), fiind cu 8,5 pp peste media UE27 (de 35,8%), România situându-se din această perspectivă, pe locul patru din UE27, după Slovenia, Slovacia și R. Cehă. În ce privește *impozitele directe*, ponderea acestora în venituri fiscale s-a redus cu 0,7 pp comparativ cu anul 2019, până la un nivel de 17,3%, cu 14,5 pp sub media UE27¹²⁰.

Impozitele indirecte rămân în continuare o componentă importantă a veniturilor fiscale din România, de altfel, o caracteristică specifică statelor în curs de dezvoltare, ponderea acestora în total venituri fiscale fiind semnificativ peste media UE (+6 pp). Prin reducerea cotei standard de TVA de la 24% în 2015 la 19% în 2017 simultan cu extinderea cotelor reduse de TVA¹²¹, s-a înregistrat o diminuare semnificativă a ecartului dintre România și media UE comparativ cu perioada 2010-2015. Astfel, consolidarea fiscală inițiată în 2010, care a ținut majorarea impozitelor indirecte, a contribuit la creșterea ponderii acestora în total venituri fiscale (de la 43,9% din 2010, la 47,3% în 2015), în timp ce la nivelul UE acest indicator a variat între 33,6% și 33,9% în aceeași perioadă. În perioada ultimilor 5 ani, în cazul României, se manifestă tendința de inversare a creșterii importanței impozitelor indirecte într-un ritm alert (de la 42,6% în 2016 la 38,4% în 2020), dar în continuare acestea ocupă un loc important în veniturile bugetare.

Structura *veniturilor bugetare* în România este orientată preponderent spre *impozitele indirecte* și venituri din *contribuții sociale* (însumate acestea reprezintă 82,7% din veniturile fiscale), în timp ce, la nivel european se manifestă tendința de echilibrare a ponderii impozitelor directe, indirecte și a celor din contribuții sociale, iar unele state membre care beneficiază de valori mari ale veniturilor bugetare în PIB, au ponderi relativ ridicate ale impozitelor directe în total venituri bugetare (Danemarca, Suedia, Țările de Jos).

De notat că, poziționarea la coada clasamentului din perspectiva colectării veniturilor bugetare ca pondere în PIB din ultimii 5 ani este și rezultatul unui aparat de administrare fiscală insuficient modernizat, reformele demarate în acest sens realizându-se într-un ritm lent, chiar cu sincope majore,

¹¹⁹ Începând cu anul 2018 ponderea impozitelor indirecte în venituri fiscale a fost devansată de cea a veniturilor din contribuții sociale, pe seama modificării regimului contribuțiilor sociale și creșterii încasărilor din vărsăminte de la persoane juridice pentru persoanele cu handicap.

¹²⁰ La acest rezultat a contribuit reducerea impozitului pe venit de la 16% la 10% în anul 2018.

¹²¹ Reducerea cotei medii ponderate de TVA a fost de circa 7 pp în 2018 comparativ cu anul 2013 (când s-a redus cota legală de TVA la pâine și produse de panificație de la 24% la 9%).

cum este cazul Proiectului de modernizare a administrației fiscale¹²², inițiat în anul 2013 prin semnarea Acordului de Împrumut între România și Banca Mondială (de 70 milioane euro), program similar celui finalizat în Bulgaria în perioada 2002-2008 cu rezultate foarte bune. Dacă în cazul României, după multe amânări și tergiversări în realizarea sistemului informatic centralizat - componenta principală a programului - în anul 2019 s-a decis renunțarea la acest proiect, în cazul Bulgariei, reușita acestui program și inițierea în continuare a unui nou set de reforme a condus, în condițiile unei taxe unice mai mici ca în România (10%) și cote de contribuții sociale mult mai reduse¹²³, la venituri bugetare în creștere constantă, de la 35,7% în anul 2006 la 38,4% din PIB în 2020 (pentru România acestea s-au redus de la 33,1% în 2006 la 31,7% din PIB).

Se poate totuși aprecia că, în ultimii ani s-a reușit simplificarea și relativa eficientizare a aparatului administrativ de colectare a taxelor, care și-a diminuat considerabil numărul de administrații financiare la nivel central, deși la nivelul structurilor locale mai sunt încă necesare eforturi de eficientizare. Procesul amplu și complex de simplificare a sistemului de taxe și de reducere a birocrăției a avut loc gradual, recunoașterea progreselor fiind evidențiată de rapoartele anuale *Paying taxes* realizate de PricewaterhouseCoopers și rapoartele *Doing Business* ale Băncii Mondiale. Astfel, ultimul raport disponibil *Paying taxes 2020*¹²⁴ (cu anul de referință 2018), clasează România, din perspectiva ușurinței privind plata taxelor de către o companie de dimensiune medie, pe poziția 32 din 189 țări analizate, o poziție mai bună comparativ cu anul anterior (poziția 49/190 țări).

Un element încurajator privind reluarea reformei ANAF este demararea în anul 2019 a programului „Consolidarea capacității Agenției Naționale de Administrare Fiscală de a susține inițiativele de modernizare”, cu o durată inițială de 2 ani, obiectivul general al proiectului fiind consolidarea capacității ANAF prin introducerea de servicii publice electronice orientate către mediul de afaceri, în principal, prin implementarea SAF-T (standard internațional de schimb de date electronic între companii și autoritățile fiscale privind informațiile relevante pentru controalele fiscale) și orientarea către digitalizarea instituției.

Din perspectiva indicelui economiei și societății digitale (DESI, vezi [Caseta 2](#)), conform Raportului elaborat de CE în 2020¹²⁵, România se situează pe locul 26 din cele 28 de state membre ale UE (înaintea Greciei și Bulgariei). Astfel, în structura celor 5 mari sub-indici din compoziția DESI, România este clasată

¹²² Obiectivul programului era reproiectarea și creșterea capacității sistemului informatic, în scopul gestionării unei baze de date centralizate care să cuprindă informații privind toți contribuabilii din țară. Despre acest program, CF a scris pe larg în Rapoartele sale anterioare.

¹²³ În 2009-2015, în medie o cotă legală de doar 30,5% față de 43,4% în România, iar în 2016-2020, de 32,4% față de 42,6% (recalculată, considerând din 2018 impactul transferului contribuțiilor exclusiv în sarcina angajatului asupra cotei legale).

¹²⁴ Realizat cu date actualizate la 1 iulie 2019, se referă la anul fiscal 2018, inclusiv reforme realizate în perioada mai 2018-mai 2019 (vezi: <http://consiliulfiscal.ro/RA%20CF%202019.pdf>, pag. 115-117). Pentru anul 2021 acest raport nu a fost actualizat.

¹²⁵ <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/scoreboard/romania>. Datele sunt pentru anul 2019, Marea Britanie fiind inclusă în analiză.

pe ultimul loc la: *utilizarea internetului, servicii publice digitale*, pe penultimul loc privind *integrarea tehnologiei digitale* (înaintea Bulgariei) și *capitalul uman* (înaintea Italiei) și pe locul 11 în ce privește *conectivitatea* (vezi [Graficul 38](#)).

Caseta 2: Indicele economiei și societății digitale (DESI)

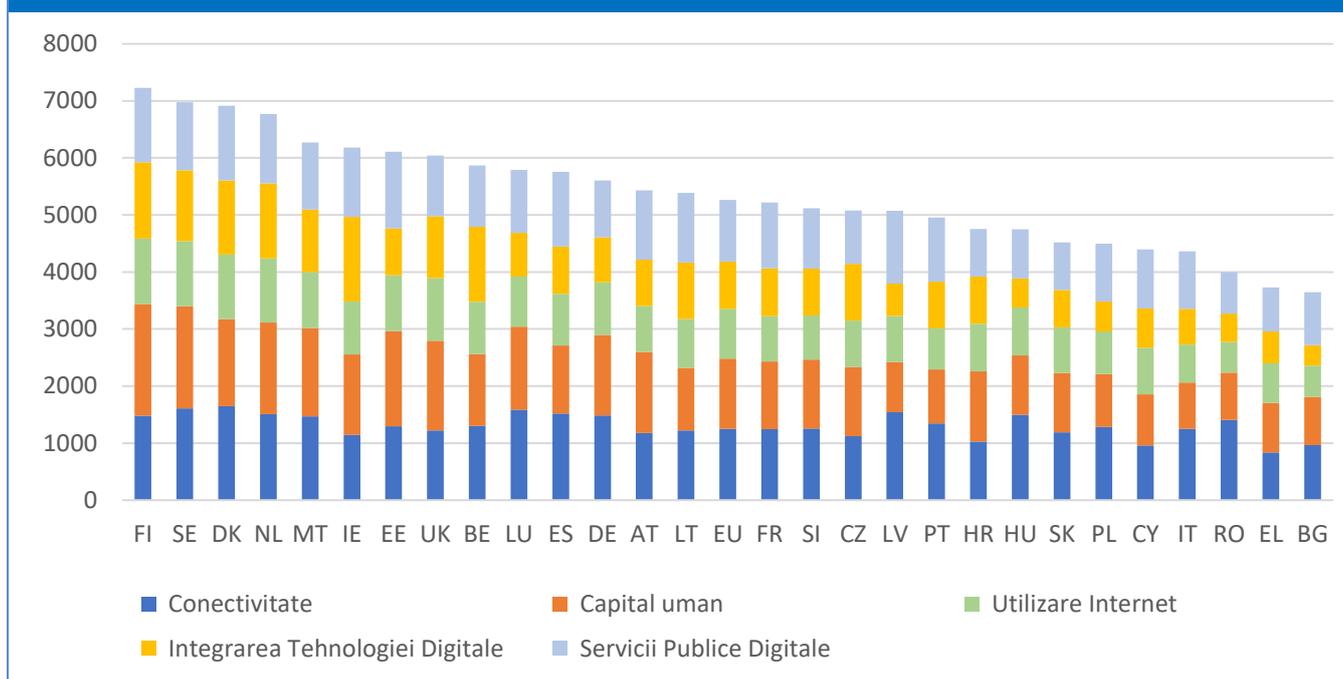
Raportul DESI monitorizează performanța digitală globală din UE, urmărind progresele înregistrate de statele membre în direcția unei economii și societăți digitale, fiind instrumentul de analiză pentru evoluția competitivității digitale în cadrul semestrului european. Indicele compozit DESI are 5 axe majore: *conectivitate, capital uman, utilizarea serviciilor de internet, servicii publice digitale, integrarea tehnologiei digitale*, fiecare cu mai multe sub-componente.

Raportul DESI include o analiză detaliată a politicilor digitale naționale, oferind o imagine de ansamblu asupra progreselor în domeniul digitalizării economiei, odată cu identificarea sectoarelor care necesită investiții și măsuri prioritare, având în vedere că o bună performanță a guvernării electronice reprezintă un element cheie pentru implementarea unei dezvoltări sustenabile. Domeniile acoperite de Raport sunt: *conectivitatea, competențele digitale, utilizarea serviciilor de internet, adoptarea tehnologiei digitale de către întreprinderi, serviciile publice digitale, investițiile în cercetare - dezvoltare - inovare consacrate tehnologiei informației și comunicațiilor și utilizarea fondurilor disponibile pentru cercetare și inovare în cadrul programului Orizont 2020 de către statele membre*. Statisticile din ultimii 6 ani au arătat că performanța țărilor care și-au stabilit obiective ambițioase conforme cu *Strategia privind piața unică digitală a UE* și au făcut investiții direcționate, s-a îmbunătățit semnificativ într-o perioadă relativ scurtă de timp. Pentru a îmbunătăți metodologia ținând seama de cele mai recente evoluții tehnologice, în ediția 2020 a Raportului, indicele DESI a fost recalculat pentru anii anteriori pentru toate țările.

În ceea ce privește *serviciile publice digitale* (sub-indice al DESI), România are cea mai scăzută performanță dintre statele membre, clasându-se pe ultimul loc, în pofida ponderii mari a utilizatorilor serviciilor de *e-guvernare* (locul 8, cu 82% dintre utilizatorii de internet, față de media UE de 67%), datorită utilizării ridicate a benzii largi de foarte mare viteză și disponibilității ample a rețelelor de foarte mare capacitate fixe, în special în zonele urbane. Raportul evidențiază pentru țara noastră că lipsa de interoperabilitate a sistemelor IT din administrația publică reprezintă o problemă cronică, iar punctajele scăzute privind serviciile realizate integral online, România clasându-se pe ultima poziție, indică o problemă sistemică în ceea ce privește calitatea și capacitatea de utilizare a serviciilor oferite.

România a înregistrat și în 2019 cel mai scăzut nivel de utilizare a serviciilor de internet din UE28. Privind capitalul uman din perspectiva competențelor cel puțin elementare în materie de cunoștințe digitale și de software, România se clasează pe locul 27/28, similar anului precedent.

Graficul 38: Indicele compozit DESI pentru anul 2019



Sursa: CE 2020 - <https://digital-agenda-data.eu/>

În ceea ce privește *integrarea tehnologiei digitale* de către întreprinderi¹²⁶ România ocupă penultimul loc (8% din întreprinderi utilizează platformele de comunicare, mult sub media UE de 25%). În ultimii ani s-a înregistrat o ușoară îmbunătățire a ponderii IMM-urilor care fac vânzări online, de la 8% în 2017 la 11% în 2019, dar mult sub media UE de 18%

Raportul notează că slaba performanță a României din perspectiva eficienței în furnizarea serviciilor publice digitale este rezultatul unui cadru legislativ încă deficitar în acest domeniu, infrastructurii tehnologice neuniformizate din instituțiile publice, dar și lipsei preocupării privind dezvoltarea competențelor digitale necesare în aparatul administrativ. Principalele bariere identificate sunt: lipsa de coordonare dintre instituțiile publice; migrarea specialiștilor IT din sectorul public spre cel privat/alte țări și o lipsă generală de competențe digitale.

De notat că, în cursul anului 2020, având în vedere rolul extrem de important al digitalizării în gestionarea pandemiei COVID-19 și în sprijinirea redresării economice au fost luate o serie de măsuri care nu se reflectă în statisticile oficiale raportate în DESI 2020 (care cuprinde date pentru anul 2019).

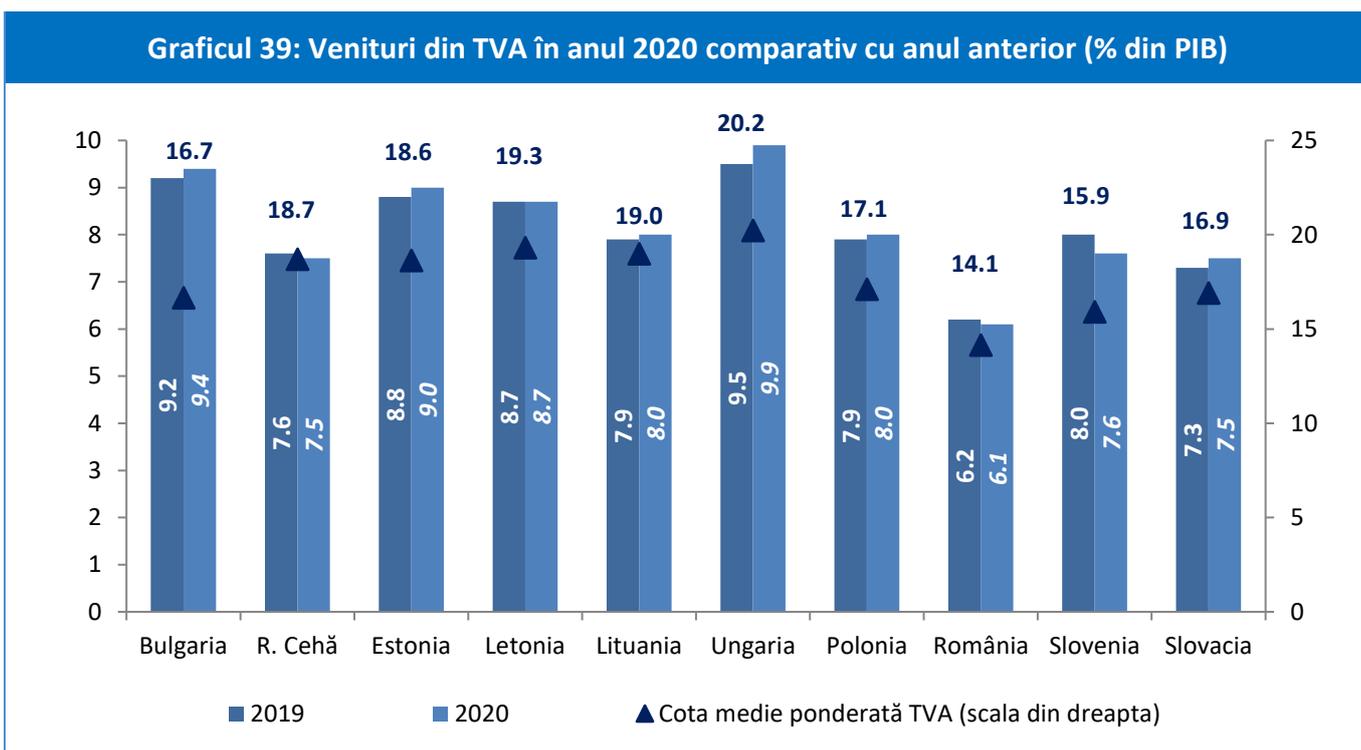
Astfel, menționăm că, în anul 2020, ANAF a implementat unele măsuri menite să faciliteze interacțiunea pe cale digitală cu agenții economici, precum: plata obligațiilor fiscale direct cu cardul bancar pentru persoanele înregistrate în Spațiul Privat Virtual (SPV), extinderea înrolării în SPV de către persoanele fizice care nu dețin un certificat digital. Mai mult, în martie 2021 ANAF a prezentat *Strategia digitală 2021-2024*¹²⁷, care reprezintă un pachet de reformă constituit dintr-un set de acțiuni coerente privind

¹²⁶ România nu are o strategie națională de transformare digitală în domeniu, dar sprijină întreprinderile nou-înființate prin programul *Start-up Nation*.

¹²⁷ https://static.anaf.ro/static/10/Anaf/Informatii_R/Strategia_ANAF_2021-2024_130421.pdf

strategia de digitalizare, strategia de comunicare și pașii pentru realizarea rapidă a proiectelor în curs de implementare (SAF-T, Trafic Control, NOES, *One Stop Shop* etc.), precum și a celor care urmează să fie implementate (SFERA, APIC). Având în vedere posibilitatea atragerii unor sume importante prin fondurile europene puse la dispoziția României, acest pachet are potențialul de a se concretiza cu succes la orizontul anului 2024, dacă toate aceste componente ale programului sunt realizate la timp, conform planului și condiționat de o bună cooperare între principalii acționari ai proiectului. Obiectivele Strategiei ANAF – îmbunătățirea serviciilor oferite, soluții digitale integrate, prevenirea și combaterea evaziunii fiscale, dar și eficiența și transparența instituțională pot fi realizate prin implementarea cu prioritate a măsurilor de raportare standardizată electronică care au potențialul să conducă la plasarea mult mai bună a României din perspectiva serviciilor publice digitale, pe lângă îmbunătățirea colectării, combaterea evaziunii și a fraudei și sprijinirea contribuabililor corecți.

Comparativ cu economii similare, România are un grad relativ modest de **colectare a veniturilor din TVA** raportate la PIB (vezi [Graficul 39](#)), în condițiile înregistrării celui mai mic nivel al cotei medii ponderate de TVA. Astfel, în anul 2020 din perspectiva încasărilor din TVA raportate la PIB și a nivelului cotei medii ponderate de TVA (determinată pe baza ponderilor aferente IAPC și caracterizată de limitările descrise în [subcapitolul III.3.1](#)), România s-a situat pe ultimul loc dintre noile state membre UE.



Sursa: CE, Eurostat

La o cotă medie ponderată de 14,1%, România a colectat un procent de 6,1%¹²⁸ din PIB venituri din TVA, la distanță de -1,4 pp din PIB de Slovacia, care a colectat venituri din TVA reprezentând 7,5% din PIB la un nivel al cotei medii ponderate net superior (16,9%). Este de remarcant performanța foarte bună a

¹²⁸ Nivelul acestui indicator s-a redus cu 0,1 pp comparativ cu anul 2019 (6,2% din PIB), ca efect al rambursărilor de TVA accelerate și eliminării supra-accizei pe carburanți.

Bulgariei, cu o structură a economiei relativ similară cu cea a României și o cotă ponderată de TVA de 16,7%, care a înregistrat a doua cea mai bună performanță dintre noile state membre UE (9,4% din PIB), fiind întrecută doar de Ungaria cu 9,9% din PIB (dar la o cotă medie de TVA de 20,2%), surclasând țări care beneficiază de o cotă medie de TVA net superioară, precum Letonia (19,3%), Lituania (19,0%), Estonia (18,6%), sau Polonia (17,1%). Încasările mici din TVA raportate la statele ECE sunt rezultatul unui nivel extrem de înalt al deficitului de încasare a TVA¹²⁹ (engl. *VAT gap*). Astfel, conform celor mai recente evaluări (septembrie 2020) privind acest indicator¹³⁰, pentru anul 2018 s-a estimat pentru România un nivel al deficitului de încasare a TVA de 30,7 mld. lei, respectiv, o pondere de 33,8% din veniturile teoretice a fi încasate, cea mai mare valoare din UE și ECE. Comparativ, Estonia a înregistrat un deficit de încasare raportat la veniturile teoretice a fi încasate din TVA de doar 5,2%, Ungaria 8,4% (de la 14% în 2017), Polonia 9,9% (de la 14,3% în 2017), Bulgaria de 10,8% (de la 12,2% în 2017), Republica Cehă de 12% și Slovacia 20%. De remarcat evoluția pozitivă a Bulgariei și a Poloniei, care în perioada 2015-2017 au aplicat programe consistente de reformă. Astfel, comparativ cu anul 2015, la finele anului 2018 Bulgaria și-a redus acest indicator cu 11,4 pp, iar Polonia cu 14,8 pp, în timp ce pentru România reducerea a fost marginală, de 1 pp, menținându-se de departe la cel mai înalt nivel din UE.

Din perspectiva veniturilor încasate din **contribuțiile de asigurări sociale** (CAS) plătite de angajați și angajatori (exprimate ca pondere în PIB), comparativ cu nivelul cotei legale de contribuții sociale, pentru același set de țări ca mai sus, România se evidențiază prin un grad relativ redus de colectare (vezi [Graficul 40](#)). Astfel, veniturile colectate în anul 2020, au crescut ușor comparativ cu anul anterior (+0,7 pp de PIB), înregistrând un nivel de 12% din PIB, dar la o rată legală echivalentă de 44,7%¹³¹ (nivel corespunzător ratei legale de 37,25% ajustate cu baza de impozitare pentru a face posibilă compararea cu celelalte țări). În condițiile în care această cotă de impozitare este a treia ca mărime dintre ratele statelor analizate (după Slovacia și Cehia), veniturile colectate sunt superioare doar Ungariei (11,3% din PIB la o cotă legală de 36%), Lituaniei (încasări de 10,8% din PIB în contextul unei rate legale de doar 21%), Letoniei (cu 10,5% din PIB, la o cotă legală de 35,1%) și Bulgariei (9,3% din PIB, dar la o cotă legală de 33%). Slovenia (încasări de 17,4% din PIB) și Estonia (13,1% din PIB) au depășit România, în condițiile în care ratele legale de contribuții sociale sunt semnificativ mai mici. Fată de Polonia, care a colectat din contribuții sociale 14,7% din PIB, cota legală din România este superioară cu 3,6 pp, în timp ce față de Cehia, care este lidera acestui clasament cu venituri din CAS de 16,1% din PIB, cota legală echivalentă în România este cu 3,3 pp mai redusă.

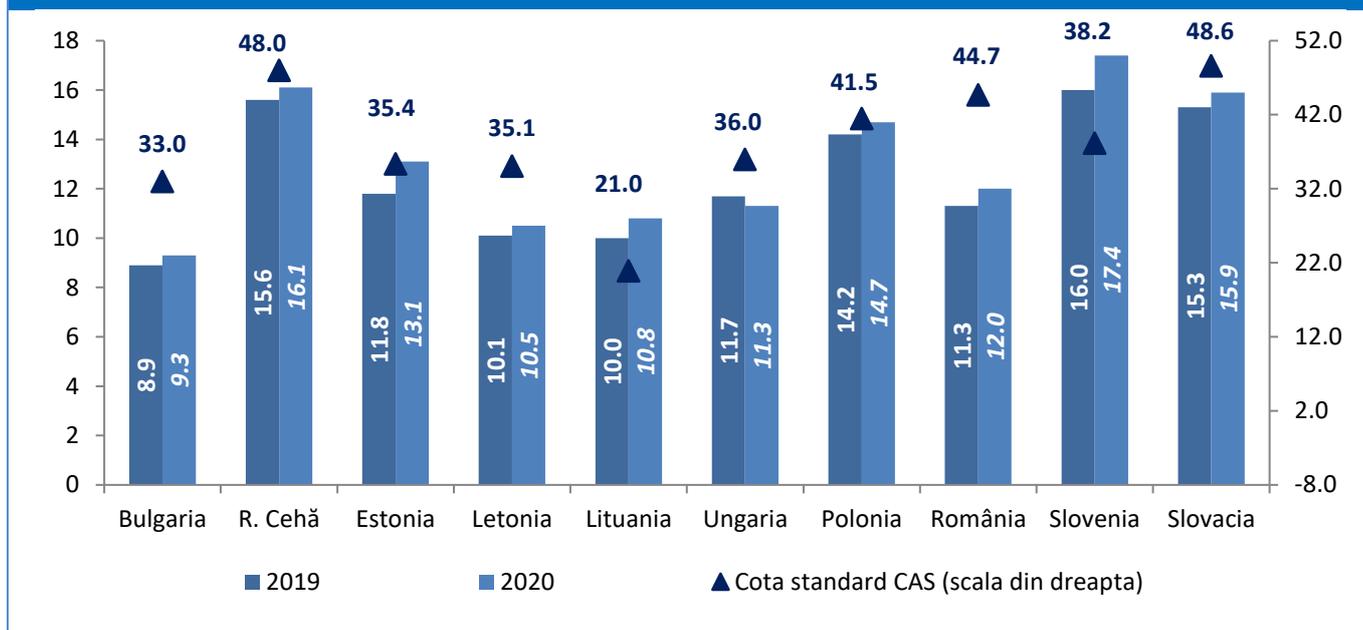
O analiză mai detaliată a indicatorilor privind eficiența taxării este prezentată în cadrul sub-capitolelor [III.3.1. TVA și accize](#), respectiv, [III.3.3. Contribuții de asigurări sociale](#).

¹²⁹ Definit ca diferența dintre veniturile încasate efectiv de către administrația fiscală și cele estimate teoretic a fi încasate (sume datorate de agenții economici, în condiții de conformare deplină).

¹³⁰ *Study and Reports on the VAT Gap in the EU-28 Member States: 2020 Final Report* https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/vat-gap-full-report-2020_en.pdf

¹³¹ Acest nivel a fost calculat pentru a corecta rata legală cu creșterea salariilor brute urmare a trecerii contribuțiilor sociale din sarcina angajatorului în cea a angajatului începând cu anul 2018.

Graficul 40: Venituri din contribuții sociale în anul 2020 (% din PIB)



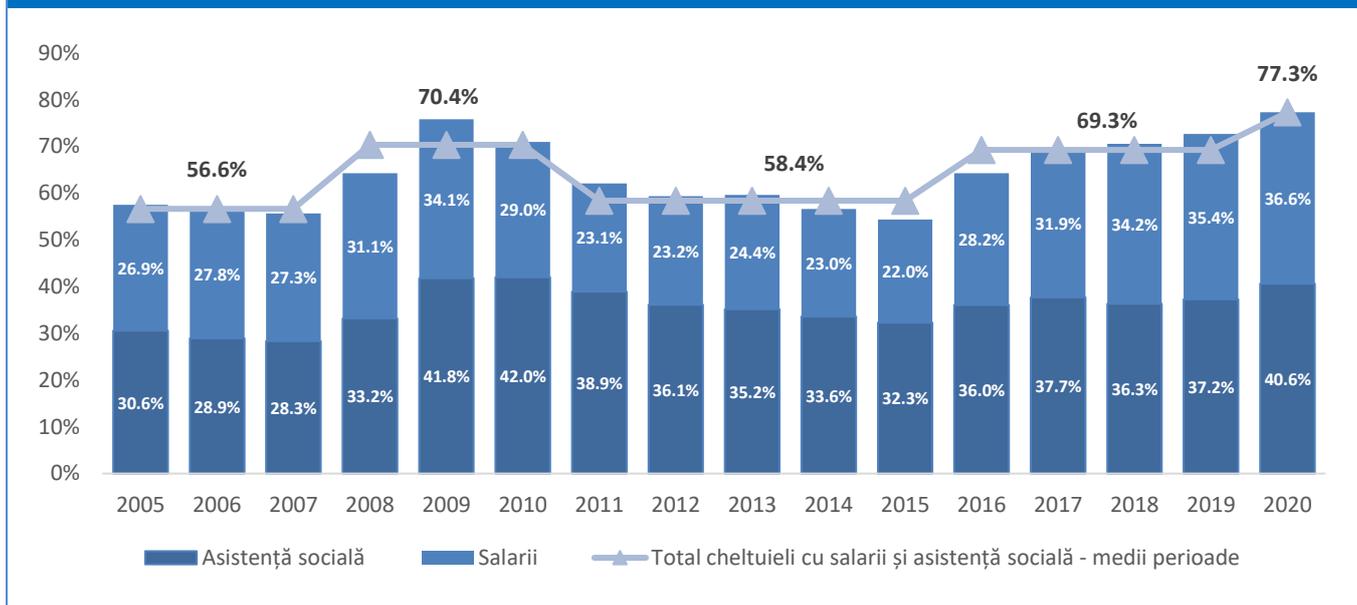
Sursa: CE, Eurostat

În concluzie, ulterior unei relative îmbunătățiri privind eficiența și simplificarea aparatului administrativ de colectare a taxelor, atât din perspectiva scăderii numărului de administrații financiare (deși cu creșterea numărului de angajați din acestea), cât și prin prisma ușurinței cu care se plătesc taxele, la nivelul anului 2020 reforma inițiată în România în acest domeniu pare să stagneze, cu rezultate extrem de defavorabile din perspectiva încasărilor bugetare raportată la necesitatea de relansare economică post-pandemie și la obligația reducerii deficitului bugetar, urmare a plasării țării noastre în PDE din anul 2020. Sunt necesare eforturi susținute în direcția amplificării investițiilor în infrastructura fiscală și, mai ales în tehnologia digitală, deoarece s-a demonstrat cum digitalizarea proceselor de raportare financiară are potențialul de a eficientiza activitatea autorităților fiscale cu efect asupra creșterii ratei de colectare, iar accesul la resursele puse la dispoziția României prin Mecanismul de Redresare și Reziliență reprezintă oportunitatea prin care acestea se pot realiza efectiv în următorii ani.

V.3. Cheltuielile publice – structură și sustenabilitate

Structura cheltuielilor bugetare în România este caracterizată de preponderența cheltuielilor cu salariile și cu asistența socială (pensii, ajutoare sociale etc.). Deși importanța relativă a acestora s-a redus semnificativ în perioada 2011-2015 ca urmare a procesului de consolidare fiscală, anul 2015 reprezentând minimul perioadei analizate, începând din anul 2016 s-a consemnat inversarea acestei evoluții (*Graficul 41*), ponderea cheltuielilor cu salariile și cu asistența socială în veniturile bugetare înregistrând un salt major de 9 pp în acel an comparativ cu anul anterior. În anul 2019, a continuat evoluția ascendentă, însă într-un ritm mai redus, ponderea acestor cheltuieli în total venituri ajungând la 72,6% de la 70,5% în 2018. Nivelul înregistrat în 2020, de 77,3%, a reprezentat maximul perioadei analizate.

Graficul 41: Evoluția ponderii cheltuielilor cu asistența socială și salarii în total venituri bugetare (standarde ESA 2010, %)



Sursa: Eurostat

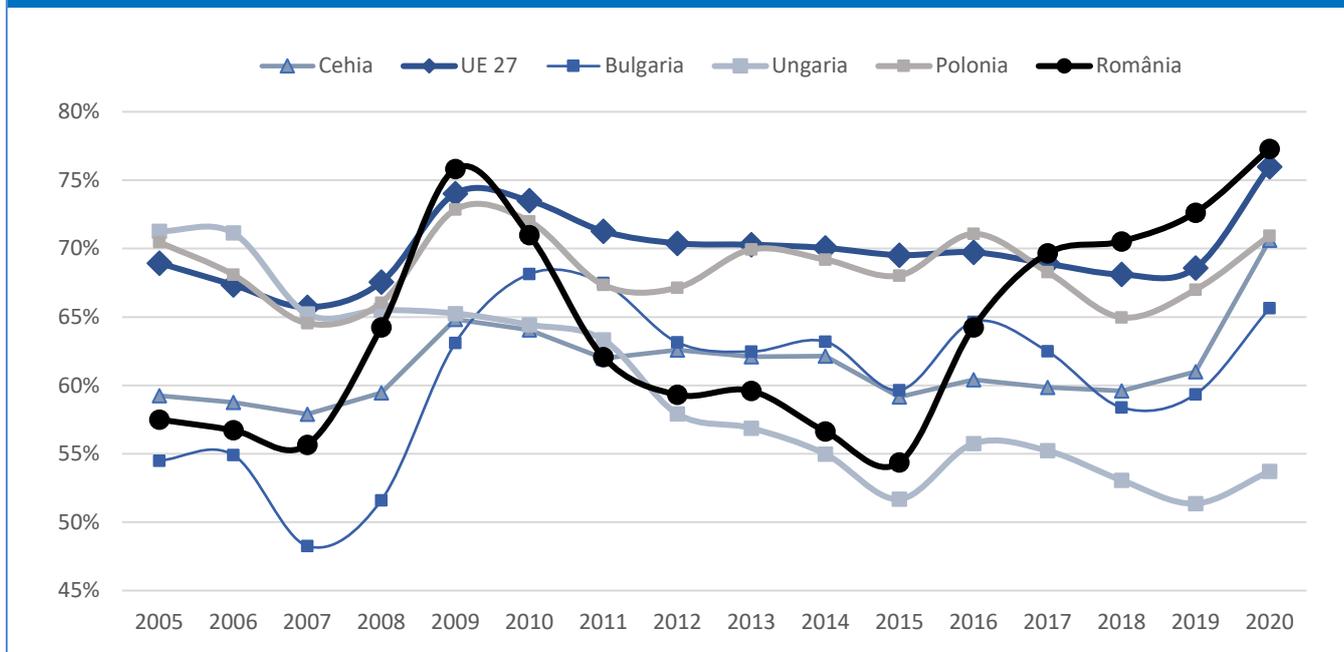
Notă: Având în vedere modificarea tratamentului pensiilor speciale de către Eurostat, pentru România cheltuielile cu salariile și veniturile încasate la buget au fost ajustate corespunzător pentru evitarea dublei înregistrări.

Această evoluție poate fi atribuită majorării nominale a acestor categorii de cheltuieli comparativ cu anul precedent, respectiv cu 7% în cazul cheltuielilor de personal (pe fondul creșterilor salariale) și 13% în cazul cheltuielilor cu asistența socială, care au surclasat creșterea veniturilor bugetare de 4%. Se remarcă faptul că ponderea cheltuielilor cu salariile în total venituri bugetare la nivelul anului 2020 (36,6%) este net superioară mediei perioadei 2008-2010 (31,4%), în timp ce ponderea cheltuielilor cu asistența socială (40,6%), se plasează peste media perioadei 2008-2010 (39%), înregistrând o diferență mai mare față de media anilor 2011-2015 (35,2%), politica fiscală expansionistă din ultimii ani anulând astfel efectul ajustărilor la nivelul cheltuielilor cu salariile și asistența socială din perioada 2011-2015. Față de anul precedent, ponderea cheltuielilor cu asistența socială în total încasări bugetare s-a majorat cu 3,4 pp, în timp ce ponderea cheltuielilor cu salariile a crescut cu 1,3 pp, această evoluție fiind în principal pusă pe seama măsurilor de sprijin în domeniul asistenței sociale pentru combaterea Pandemiei, dar și a creșterii punctului de pensie cu 14% în anul 2020.

Începând cu anul 2018, modificarea regimului de impozitare a câștigurilor salariale prin transferul contribuțiilor de la angajator la angajat a determinat o creștere semnificativă a salariului brut, ceea ce a echivalat cu creșterea contribuției la sistemul de asigurări sociale. Aceste măsuri, la care se adaugă reducerea cotei transferate către Pilonul II, au contribuit la îmbunătățirea substanțială a capacității de autofinanțare a sistemului în ultimii doi ani. Pe de altă parte, ponderea acestei categorii de cheltuieli în total venituri rămâne încă foarte ridicată raportat la alte state membre UE. De asemenea, din punct de vedere al asigurării sustenabilității pe termen mediu și lung a finanțelor publice, este important ca eventualele creșteri ale cheltuielilor cu salariile în sectorul bugetar din anii următori să se facă doar în

linie cu evoluția activității economice și, în special, cu câștigurile de productivitate, în condițiile în care în perioada 2016-2019 se poate ușor observa o tendință de majorare rapidă a cheltuielilor de personal ale statului, cu rate semnificativ superioare avansului PIB nominal și, mai ales, comparativ cu ritmul de creștere a veniturilor bugetare totale din această perioadă.

Graficul 42: Ponderea cheltuielilor cu salariile și asistența socială (inclusiv pensiile) în total venituri bugetare în UE28 și ECE în perioada 2005-2020



Sursa: Eurostat

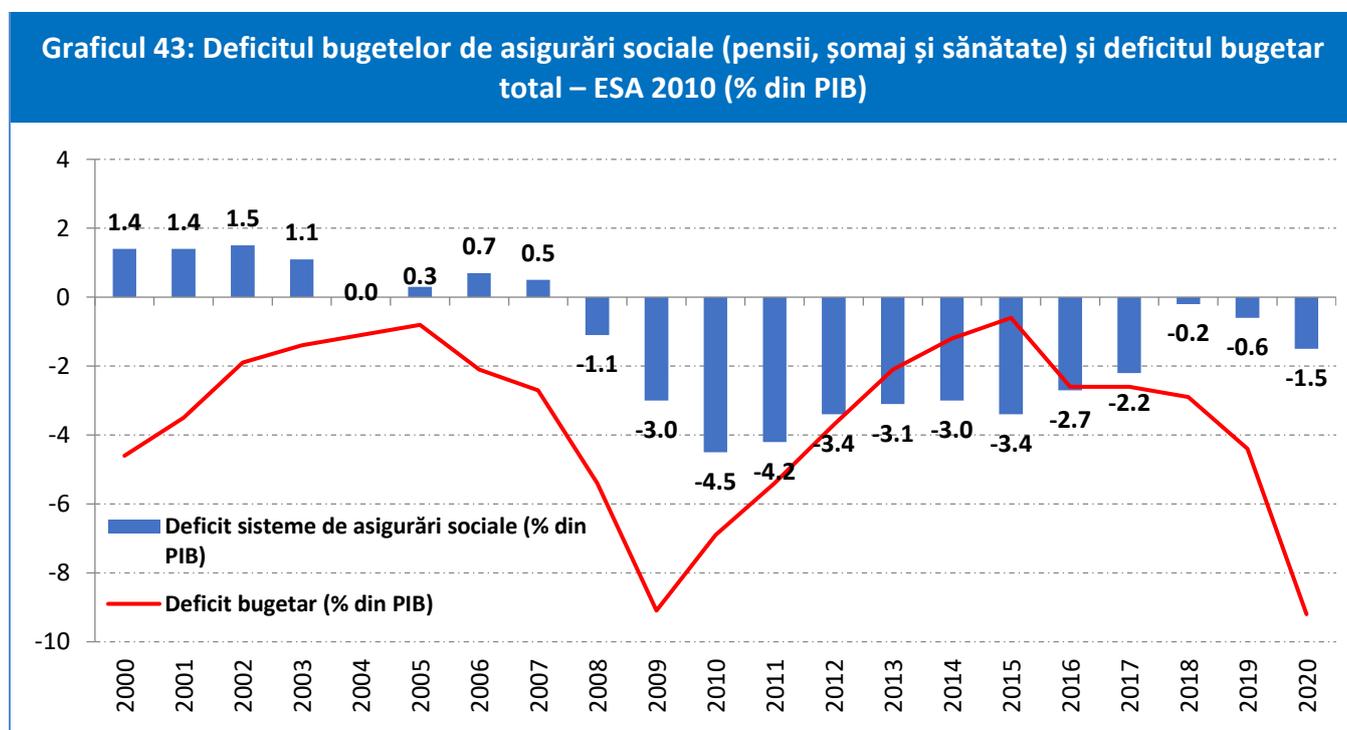
Notă: Având în vedere modificarea tratamentului pensiilor speciale de către Eurostat, pentru România cheltuielile cu salariile și veniturile încasate la buget au fost ajustate corespunzător pentru evitarea dublei înregistrări.

După o evoluție relativ stabilă raportat la veniturile bugetare înainte de 2007, cheltuielile cu salariile și pensiile au avansat într-un ritm alert în perioada 2008-2009¹³², cu un maxim de 75,8% în anul 2009, România înregistrând în acel an cea mai mare pondere a cheltuielilor cu salariile și asistența socială în total venituri bugetare la nivelul țărilor din ECE, depășind chiar și media UE27. Ulterior implementării programului de consolidare fiscală, ponderea acestora s-a diminuat semnificativ în perioada 2013-2015, reducându-se la un nivel inferior țărilor din ECE, cu excepția Ungariei. Însă, începând cu anul 2016, România a inversat acest trend, iar pe fondul unor creșteri agresive ale salariilor în sectorul bugetar și ale pensiilor, în anul 2018 și 2019 s-au consemnat, din nou cele mai ridicate valori din regiune ale cheltuielilor cu salariile și asistența socială raportate la veniturile bugetare (70,5% în 2018 și 72,6% în 2019). În anul 2020, ponderea acestor cheltuieli în veniturile bugetare a ajuns la valoarea de 77,3%, fiind cu 6,3 pp peste următoarea țară clasată, Polonia și cu 23,3 pp peste ultima țară clasată, Ungaria. Totodată, acest indicator se situează cu 1,3 pp peste media UE27, care a atins nivelul de 76% în 2020.

¹³² Respectiv, o medie a ponderii acestora în total venituri bugetare de 70%.

Evoluția ponderii cheltuielilor cu salarii și asistența socială în total venituri pentru țările din ECE și media UE28 în perioada 2005-2020 este prezentată în [Graficul 42](#).

În ceea ce privește evoluția bugetelor de asigurări sociale (pensii, șomaj și sănătate) se observă că, dacă în perioada 2000-2007, acestea erau caracterizate de un sold relativ echilibrat sau chiar excedentar, după anul 2008 au trecut pe deficit, și chiar au ajuns să reprezinte o componentă importantă a deficitului total, respectiv între 65% și 85% în intervalul 2010-2017. În anul 2019, deficitul sistemelor de asigurări sociale a reprezentat 14% din deficitul bugetar total, după ce în 2018, acesta s-a redus considerabil ca urmare a măsurilor fiscale de reaşezare a impozitării concretizate în majorarea taxării prin contribuții de asigurări (ajungând la 7% din deficitul bugetar total). În anul 2020, acesta a crescut cu 2 pp față de anul 2019, reprezentând 16% din deficitul bugetar total. Practic, în perioada 2013-2016 România ar fi avut o poziție bugetară caracterizată de excedente bugetare dacă bugetul asigurărilor sociale s-ar fi aflat în echilibru.



Sursa: Eurostat

Notă: Date potrivit ESA 2010 – diferențele față de cifrele din rapoartele pentru anii 2010-2015 se datorează trecerii de la metodologia ESA 95 la ESA 2010.

Potrivit Raportului Competitivității Globale ediția 2019, ultimul pentru care aceste date sunt disponibile¹³³, România se află pe locul 55 din 141 de țări cu un scor pentru calitatea infrastructurii de

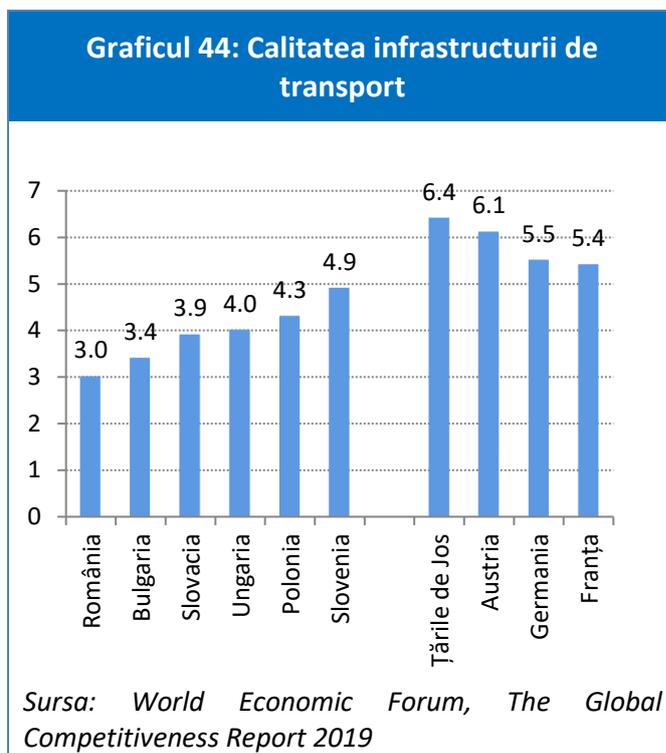
¹³³ Ediția din anul 2020 a Raportului Competitivității Globale s-a concentrat pe analiza rezilienței economiilor, precum și pe capacitatea de redresare a acestora în urma Pandemiei.

transport de 71,7%¹³⁴, în timp ce calitatea drumurilor reprezintă cea mai slabă componentă, ce ne poziționează doar pe locul 119/141, cu un scor egal cu 3 (din maximum 7).

Scorul privind pilonul Infrastructură reprezintă, însă, doar o parte a indicelui competitivității globale (ICG 4.0), pentru care România înregistrează un scor de 64%, urcând o poziție până pe locul 51, dar dintr-un număr de 141 de țări comparativ cu 140 în 2018. Topul este condus de Singapore (cu un scor de 84,8%), urmat de Statele Unite (cu un scor de 83,7%) și Hong Kong (cu un scor de 83,1%).

Rezervele de eficiență pe partea de cheltuieli bugetare sunt încă foarte mari. Spre exemplu, România s-a plasat pe locul 5 din perspectiva alocării pentru cheltuieli de investiții în perioada 2009-2019 ca procent din PIB dintre toate țările UE și pe poziția a doua ca pondere a acestora în venituri bugetare în ultimii 11 ani. Cu toate aceste eforturi bugetare, rezultatele au fost foarte modeste, România având la nivelul anului 2019 cea mai slabă infrastructură de transport din UE (*Graficul 44*), după ce în anul 2018 ocupa poziția a treia, fiind urmată doar de Bulgaria și Malta¹³⁵.

Comparativ cu anul anterior, cheltuielile de investiții au crescut în 2020 cu aproximativ 1,1 pp, ajungând la nivelul de 4,6% din PIB¹³⁶. Astfel,



a fost consemnat al treilea an din perioada analizată în care acest agregat de cheltuieli s-a majorat ca procent în PIB față de anul anterior, însă această valoare este în continuare net inferioară celei înregistrate în 2009, fiind cu 20,7% mai mică, respectiv 1,2 pp din PIB. Raportat la anul 2015¹³⁷, cheltuielile cu investițiile publice ca procent în PIB se situează la un nivel cu 11,5% mai mic, respectiv cu 0,6 pp. Din perspectiva alocărilor cu această destinație ca procent în PIB, România s-a plasat în anul 2020

¹³⁴ Începând cu anul 2018, scorul este calculat în procente față de un maxim de 100%. De asemenea, ca element de noutate comparativ cu anul 2017 a fost introducerea unor noi sub-indicatori, scorul agregat fiind definit pe o arie mult mai largă de indici.

¹³⁵ Conform Raportului Competitivității Globale, ediția 2019. În ediția din 2018 s-au introdus o serie de noi sub-indicatori pentru acest pilon care au plasat România pe o poziție mult mai favorabilă comparativ cu evaluarea de 2017 (de exemplu, s-a introdus un sub-indicator privind electrificarea la care avem 100%, fiind pe primul loc din țările analizate).

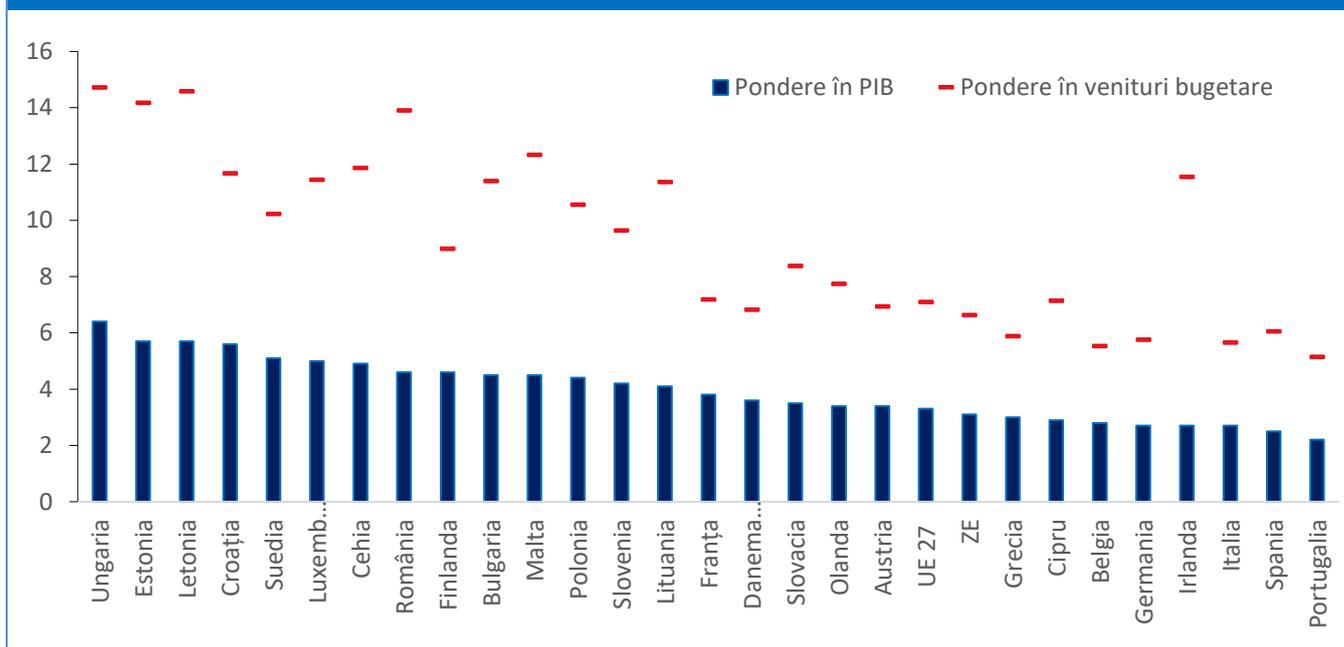
¹³⁶ Trebuie însă avut în vedere efectul de contracție pe care Pandemia l-a avut asupra PIB.

¹³⁷ Anul 2015 a reprezentat primul an după anul 2008 în care cheltuielile cu investițiile publice au fost în creștere ca procent în PIB față de anul anterior, în condițiile în care acest an a reprezentat termenul limită pentru atragerea fondurilor europene aferente exercițiului financiar 2007-2013.

pe locul 8 în UE27 (în urcare cu 6 poziții comparativ cu 2019) și la mijlocul clasamentului în rândul țărilor din ECE, înaintea de Bulgaria și Polonia, dar în spatele Ungariei și Cehiei.

Raportate la veniturile bugetare, cheltuielile cu investițiile publice au fost mai mari cu 2,9 pp comparativ cu anul anterior, dar mai mici cu 0,75 pp față de 2015, menținându-se mult sub nivelul pre-criză. Este de remarcant îmbunătățirea constantă a alocărilor pentru acest agregat bugetar în ultimii trei ani, iar în contextul aprobării și intrării în vigoare a Planului Național de Redresare și Reziliență, perspectivele pot fi considerate optimiste din acest punct de vedere.

Graficul 45: Ponderea cheltuielilor cu investițiile în PIB și în total venituri bugetare (medie 2009-2020)



Sursa: Eurostat

VI. Anul 2021 – Perspective macroeconomice și fiscal – bugetare

VI.1. Cadrul macroeconomic

Economia românească a fost, în anul 2020 - din trimestrul al 2-lea -, într-o contracție economică determinată de pandemia COVID-19, indusă atât de efectele interne ale crizei sanitare, cât și de evoluția economică a principalilor parteneri externi ai României. Șocul economic provocat de Pandemie este unul din cele mai semnificative din istoria recentă, acesta având, în plus, particularitatea unui efect foarte rapid asupra indicatorilor economici, dar și o revenire, în cazul țării noastre, relativ rapidă a PIB real la nivelul pre-pandemic. Momentul mai acut al actualei crize a fost depășit în majoritatea economiilor – atât dezvoltate, cât și emergente – prin politici fiscale și monetare care au impulsivat activitatea economică, profund afectată de șocul combinat de cerere și ofertă determinat de pandemia cauzată, la rândul său, de virusul SARS-CoV-2. În plus, șocurile de cerere și de ofertă au fost însoțite de o afectare a încrederii atât a consumatorilor, cât și a firmelor în perspectivele economice combinate cu o transmitere a șocurilor și, în unele cazuri, o amplificare a acestora pe canalul finanțării. Efectul combinat al acestor șocuri rezidă într-un nivel fără precedent al incertitudinii în privința perspectivei economice, chiar dacă în ușoară atenuare în ultimul timp, ceea ce accentuează provocările curente și viitoare atât la nivelul politicilor fiscale și monetare, cât și al politicilor de reformă structurală – economiile post-pandemice putând să reflecte o profundă reșezare structurală, ce ar fi avut parțial loc oricum, dar întinsă pe un interval de timp mai mare.

La nivelul economiei mondiale, cea mai recentă prognoză a FMI¹³⁸ apreciază că produsul intern brut va înregistra o revenire în 2021, urmând să consemneze o creștere agregată de 6% în termeni reali, totul și pe fondul atât al unui efect de bază puternic, cât și al efectului politicilor adoptate. Distribuția revenirii economice arată profunde disparități între diverse țări și regiuni, în privința vitezei revenirii economice. Revenirea economică arată că unele țări au ajuns la nivelul PIB pre-COVID încă din 2020 (China), unele sunt așteptate să atingă acest nivel în acest an (SUA, iar dintre țările UE în această situație este și România), iar alte țări se prognozează că vor recupera decalajul la nivelul PIB abia în 2022 sau în 2023. Viteza recuperării depinde hotărâtor atât de magnitudinea șocului negativ economic determinat de Pandemie, cât și de politicile și structura economică a țărilor în cauză. Economii dezvoltate urmează, conform FMI, să prezinte o creștere a PIB real mai redusă, de doar 5,1% (mai rapid în raport cu ultima prognoză WEO Update din ianuarie 2021), localizată cu precădere la nivelul SUA (+6,4%) și într-o măsură mai redusă la nivelul zonei euro – cu o creștere prognozată a PIB real, în 2021, de doar 4,4% (și relativ similar pentru Uniunea Europeană). În economiile emergente revenirea este prognozată a fi mai rapidă, cu un progres al PIB de 6,7% în 2021, îndeosebi în țările emergente și în dezvoltare din Asia, cu o rată agregată prognozată de creștere a PIB de 8,6%. Pentru anul 2022, prognoza FMI anticipează o încetinire

¹³⁸ World Economic Outlook – aprilie 2021,

<https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2021/03/23/world-economic-outlook-april-2021>.

generalizată a avansului PIB real, la 4,4% la nivel global, 3,8% în zona euro și 3,9% pentru economia UE, simultan cu un reviriment al creșterii economice din economiile emergente și în curs de dezvoltare din Europa, la 3,9%.

Proгноza de primăvară a CE¹³⁹ estimează pentru anul 2021 o creștere a PIB real de 4,2% la nivelul UE27¹⁴⁰ (de la o contracție de 6,1% în 2020) și de 4,3% la nivelul zonei euro (de la o contracție de 6,6% în anul anterior), iar pentru anul 2022 se prognozează menținerea ritmului de creștere al PIB real de 4,4% pentru UE27, respectiv, 4,4% pentru zona euro. Față de prognoza de iarnă 2021, pentru acest an proiecția de creștere economică s-a revizuit cu +0,4 pp pentru EU27 și +0,6 pp pentru zona euro. Scenariul economic și ipotezele care îl fundamentează prezintă asemănări cu cele ale altor instituții similare, în ceea ce privește: (i) avansul semnificativ al programului de vaccinare, (ii) ridicarea treptată a restricțiilor, însă cu menținerea unora din ele, (iii) continuarea politicilor macroeconomice de susținere a economiilor – și un avans al programului *Next Generation EU* (NGEU) și (iv) evoluții favorabile ale mediului extern. Riscurile pe care prognoza le întrevede sunt determinate de (i) o evoluție diferită decât cea asumată a vaccinării și a Pandemiei, (ii) înclinații diferite ale gospodăriilor către economisire și consum, (iii) o etapizare diferită a retragerii și/sau restrângerii măsurilor macroeconomice de susținere a economiilor, (iv) un impact diferit al problemelor de la nivelul firmelor inclusiv asupra dinamicii pieței muncii și (v) o viteză a recuperării economice mai mare în SUA ce ar impulsiona revenirea în Europa, dar ar înrăutăți condițiile financiare pe piețele internaționale de capital – cu impact în special pe piețele emergente. În ansamblu, riscurile sunt apreciate ca fiind echilibrate față de evoluția din scenariul de bază.

În ceea ce privește prognozele de creștere pentru statele membre UE27, pentru anul 2021 CE estimează rate de creștere mai rapide pentru țări precum Spania (5,9%), Franța (5,7%), România (5,1%), Croația și Ungaria (ambele cu 5,0%). Cele mai reduse dinamici ale PIB sunt anticipate a se înregistra în țări precum Țările de Jos (2,3%), Finlanda (2,7%), Estonia (2,8%), Lituania și Danemarca (ambele cu 2,9%). Pentru Marea Britanie se așteaptă o creștere a PIB de 5,0%, în imediata apropiere a țărilor din vârful clasamentului din acest punct de vedere. Reluarea creșterii economice este anticipată în cazul mării majorități a țărilor pentru trimestrul al doilea al acestui an, excepții fiind țări precum Irlanda, Franța, Lituania și Slovacia – unde PIB real este deja pe o traiectorie ascendentă de la începutului lui 2021. PIB global este estimat a crește în temeni reali, în proiecția CE, cu 5,6% în 2021, urmând o creștere, relativ mai lentă, de 4,3% în 2022. Totodată, proiecția arată că gradul de dispersie al PIB pe locuitor în țările europene s-ar putea mări, în contextul atât al unor puncte de plecare, cât și al unor evoluții inegale, ceea ce ar mări ecartul dintre țări și regiuni în cadrul orizontului de proiecție.

Din perspectiva evoluției inflației la nivelul UE27, exprimată prin indicele armonizat al prețurilor de consum (IAPC), pentru anul 2021 se estimează, în concordanță cu relațiile macroeconomice uzuale, că aceasta se va plasa la valori relativ mai ridicate și apropiate de nivelul de 2% (1,9% și 1,7% în UE27, respectiv zona euro), existând însă și excepții de la această tendință. Este de remarcat că țările

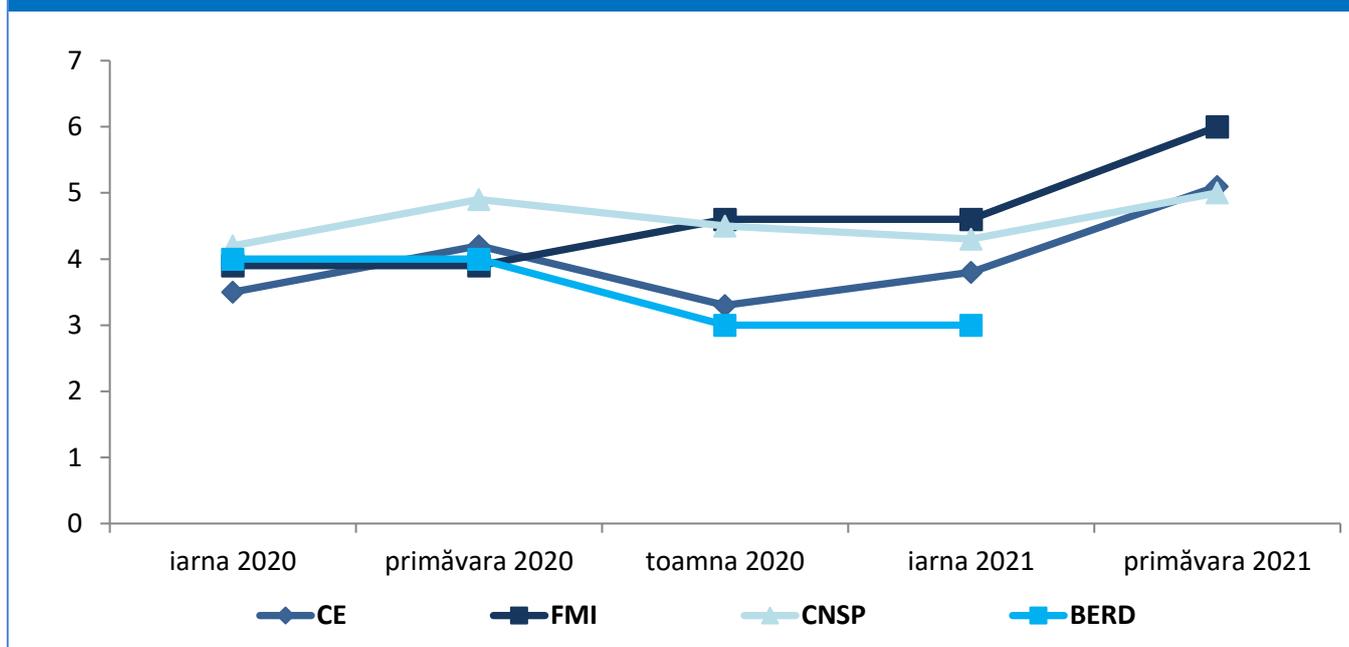
¹³⁹ European Economic Forecast, Spring 2021, https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-performance-and-forecasts/economic-forecasts/spring-2021-economic-forecast_en.

¹⁴⁰ Exclusiv Marea Britanie.

emergente aflate în interiorul zonei euro dar, cu precădere, cele din afara acesteia au nivele IAPC superioare celorlalte state – diferențele provenind atât din politici monetare și de curs de schimb diferite (pentru țările din afara zonei euro), cât și din efectele inflaționiste ale procesului de convergență economică (cum ar fi efectul Balassa-Samuelson, alinierea de prețuri administrate, mutații în structura coșului de consum etc.). Din perspectiva inflației IAPC cea mai mare diferență, între țările UE27, este, în anul 2021, între inflația anticipată din Ungaria (4%), Polonia (3,5%) și România (2,9%) și cea proiectată pentru Grecia (-0,2%), Irlanda și Portugalia (ambele cu 0,9%).

Din perspectiva ritmului de creștere economică pentru România, CE anticipează un avans de 5,1% în 2021 – sub anticiparea FMI de +7% – urmată de o atenuare marginală la +4,9% în anul următor (+4,8% în proiecția FMI). Factorii determinanți ai traiectoriei ascendente a PIB în următorii doi ani sunt consumul privat și formarea brută de capital fix (ambele urmând a crește cu aproximativ 6% în 2021 și cu 5,9% și respectiv 7,4% în 2022). Exportul net este anticipat a avea o contribuție negativă la creșterea economică, dinamica exporturilor de bunuri și servicii (+9,8% și +8,7% în 2021 și 2022) urmând a fi devansată de cea a importurilor (+11,4% și, respectiv, +10,2%). Totuși, influența altor factori, printre care și fondurile europene – precum cele alocate României în cadrul NGEU –, determină o comprimare a deficitului contului curent ca pondere în PIB în cei doi ani prognozați, de la un deficit de 5% în 2020 la 4,9% și 4,6% în 2021 și 2022. Evoluțiile economice sunt dependente de evoluția campaniei de vaccinare și, implicit, a Pandemiei precum și de particularitățile structurii economiei, de influențele externe determinate de gradul de integrare în lanțurile de valoare adăugată și de producție europene și mondiale, precum și de măsurile adoptate de autorități – în contextul dezechilibrelor gemene manifeste (de cont curent și fiscal) – măsurile de sprijin urmând a fi retrase treptat în vederea atingerii obiectivului asumat de deficit bugetar de 3% la orizontul anului 2024.

Graficul 46: Evoluția prognozelor de creștere economică în România pentru anul 2021



Sursa: CE, FMI, CNSP, BERD

Pentru anul 2021 prognozele inițiale ale CE, FMI și BERD vizau o creștere economică apropiată de potențial a României. Ulterior, pe măsura apariției unor date statistice mai favorabile, prognozele au fost revizuite ascendent. În acest sens, pe parcursul anului 2021 are loc un proces de aliniere a proiecțiilor de creștere economică către un nivel de 5% și chiar peste acesta, ultimele evoluții – precum datele semnal publicate de INS pe 18 mai a.c. – putând indica chiar o dinamică economică mai rapidă, recuperarea pierderilor în ceea ce privește PIB real (determinate de Pandemie) și revenirea la nivelul pre-criză în același interval de timp.

Conform Raportului asupra inflației, publicat de BNR în mai 2021, rata anuală a inflației IPC¹⁴¹ va atinge nivelul de 4,1% la finalul lui 2021 coborând apoi, în interiorul intervalului țintit (de 2,5% +/- 1 pp) încă din T1 2022, și urmând a atinge o valoare de 3,0% la finalul lui 2022. Accelerarea IPC în 2021 se datorează unor elemente temporare și aflate în afara prețurilor pe care politica monetară le poate influența (CORE2 ajustat), îndeosebi datorită prețurilor la combustibili și la bunuri energetice (energie electrică și gaze naturale). Decelerarea din 2022 se datorează unui efect de bază semnificativ, determinat în special de dispărarea influenței creșterilor de preț la bunurile energetice. Tendința ascendentă a inflației pe termen mediu este determinată de creșterea treptată a presiunilor inflaționiste din partea deviației PIB, a celor asociate anticipațiilor inflaționiste, precum și a celor din partea inflației bunurilor din import. Proiecția inflației CORE 2 ajustat arată un nivel relativ stabil al acesteia la începutul intervalului de proiecție – la 2,8% la finalul anului 2021 –, urmând o creștere ușoară către palierul de 3,1% către finalul acestuia.

Cele mai recente date statistice publicate de Institutul Național de Statistică (INS), respectiv, cele pentru trimestrul I al anului 2021, indică o creștere trimestru pe trimestru (date ajustate sezonier) de 2,8%, în atenuare de la de la 5,5% și 4,6% în T3 și T4 2020. Această creștere marchează reîntoarcerea PIB real aproximativ la nivelul din T1 2020. Deși datele „semnal” publicate de INS nu cuprind și structura acesteia – din perspectiva celor trei metode de determinare a PIB (formare, utilizare, cea a veniturilor) – totuși dinamica altor variabile poate sugera că o parte a acesteia este dominată de avansul consumului (deficitul pe bunuri și servicii al contului curent al balanței de plăți, cumulat pe ianuarie-martie 2021, în euro, a crescut cu aproximativ 20%, salariul mediu net real a crescut în martie, an pe an, cu 4,5%, cifra de afaceri în comerțul cu amănuntul fără comerțul cu autovehicule și motocicletele crescând, în ianuarie-martie, cumulat, în 2021, față de aceeași perioadă a anului anterior cu 0,8%, iar comerțul cu ridicata în aceleași condiții cu 3,6%), precum și de o bună dinamică a industriei (unde atât producția industrială, cât și comenzile noi, cumulat pe primele 3 luni, față de aceeași perioadă din anul anterior, au crescut cu aproximativ 3,3% și respectiv 7%, cifra de afaceri din industrie majorându-se, în condiții similare, cu 6,9%).

Datele detaliate de PIB (în privința structurii acestuia), aferente T4 2020, arată că la nivelul anului 2020 principalii factori ce au dus la o contracție economică de doar -3,9% sunt reprezentați, pe partea de formare a PIB, de evoluția pozitivă a agriculturii, a sectorului construcțiilor și a celui de informații și

¹⁴¹ Calculată conform metodologiei naționale. Este diferită de rata inflației IAPC, calculată conform metodologiei europene.

comunicații, influențată însă de evoluțiile defavorabile ale comerțului, industriei și impozitelor pe produs. Pe partea de utilizare a PIB, se distinge contribuția pozitivă a discrepanței statistice (ce reflectă, în fapt, elemente în curs de distribuire) și cea a formării brute de capital fix, care nu a putut compensa contribuția negativă a consumului total și a exportului net.

În opinia emisă în cazul proiectului de buget pe 2021 și strategiei fiscal-bugetare 2021-2023, Consiliul Fiscal considera că, pentru anul 2021, „riscurile la adresa evoluției PIB real sunt echilibrate, însă, pentru restul orizontului de prognoză macroeconomică (2022-2024), aceste riscuri înclină către un scenariu mai puțin favorabil sub raportul dinamicii variabilelor macroeconomice. Traectoria economică asumată în SFB necesită, consideră CF, și elaborarea unor scenarii alternative și detalierea măsurilor de *back-up*, precum și lămurirea neclarităților care apar din relația creștere economică asumată – bazată pe cererea internă – și dinamica balanței externe, precum și în privința determinanților accelerării economice asumate”. Datele statistice noi, apărute între timp, arată că, pentru anul 2021, prognoza economică a Guvernului, de +4,3% în proiectul de buget inițial și de 5,0% în prognoza de primăvară a CNSP, publicată pe 26 aprilie a.c., ar putea reprezenta un prag minim al acesteia, iar un interval credibil pentru această variabilă ar putea cuprinde valori considerabil mai ridicate. Acest fapt poate fi coroborat și cu o proiecție prudentă a deflatorului PIB – inițial acesta era anticipat la 2,8%, iar în prognoza revizuită a CNSP din luna aprilie a.c. deflatorul urma să atingă 3,1% pentru acest an.

În aceste condiții, creșterea PIB nominal pentru 2021 apare ca fiind subestimată, chiar și în proiecția Guvernului actualizată (ascendent) din aprilie a.c., ceea ce ar putea conduce, în condițiile unei dinamici mai alerte a economiei, și a unei reflectări a acesteia în taxe și impozite aflată la nivele normale din punct de vedere istoric, la înregistrarea unor venituri fiscale/bugetare mai ridicate. Odată cu revizuirea datelor pentru 2021, și în ceea ce privește traiectoria economică propusă de CNSP în proiecția actualizată în aprilie a.c. pe intervalul 2022-2024 Consiliul Fiscal consideră că aceasta este plauzibilă, cu menținerea observațiilor și clarificărilor considerate necesare în ceea ce privește factorii determinanți ai acesteia (prin lămurirea inclusiv a coordonatelor asumate în privința atragerii fondurilor aferente PNRR) și, implicit, a corelațiilor economisire internă – balanță externă.

VI.2. Cadrul fiscal-bugetar

După ce anul 2020 a marcat atingerea unui deficit bugetar de 9,7% din PIB (conform metodologiei *cash*), respectiv de 9,2% din PIB (conform metodologiei ESA 2010), și ca urmare a efectelor produse de pandemia COVID-19, anul 2021 constituie o provocare importantă pentru România deoarece reprezintă startul unui proces amplu de consolidare fiscal-bugetară care țintește reducerea graduală a deficitului pe parcursul următorilor ani, în condițiile în care efectele Pandemiei încă sunt resimțite la nivel național și global.

Poziția finanțelor publice este complicată de nivelul ridicat al deficitului structural (7,5% din PIB potențial în anul 2020, potrivit estimării CE, acesta având un nivel înalt încă dinaintea manifestării pandemiei COVID-19) astfel că, deși execuția bugetară aferentă anului anterior cuprinde și unele elemente de tip

one-off, cea mai mare parte a deficitului bugetar înregistrat în anul 2020 este de natură structurală și se va manifesta și în viitor.

Un factor important ce a determinat evoluția ascendentă a deficitului structural este reprezentat de creșterea puternică a cheltuielilor de personal și a celor cu asistența socială pe parcursul ultimilor ani, în 2020 fiind atins nivelul de 94,3% raportat la veniturile fiscale (inclusiv contribuții de asigurări), respectiv 23,9% din PIB. Totodată, fragilitatea poziției finanțelor publice la finele anului 2020 este evidențiată și de nivelul redus al veniturilor fiscale, inclusiv contribuții de asigurări (27,1% din PIB), și al veniturilor bugetare (33% din PIB), aceste valori fiind cele mai mici din UE exceptând situația particulară a Irlandei.

Începând cu anul 2020 România se află sub incidența PDE, însă circumstanțele speciale ale manifestării pandemiei COVID-19 au determinat activarea clauzei derogatorii generale a PSC de către CE, prin care regulile fiscale ale cadrului bugetar european au fost suspendate temporar în 2020, cu prelungire și în anii 2021-2022. În data de 2 iunie 2021, CE a reexaminat situația bugetară a României, inclusiv riscurile fiscale, și a reiterat că deteriorarea semnificativă a deficitului bugetar din anul 2020 a fost determinată parțial de măsurile fiscale luate în contextul pandemiei COVID-19 și de scăderea economică, fiind condusă de măsurile expansioniste luate anterior. Termenul pentru închiderea PDE este stabilit la orizontul anului 2024, ajustarea fiscală urmând să fie sprijinită de fondurile europene alocate României, de reformele care trebuie luate în sectorul pensiilor, al administrației fiscale și în domeniul salarizării personalului bugetar precum și de măsuri de consolidare bugetară. În acest sens, Guvernul României trebuie să trimită un plan de măsuri până la 15 octombrie 2021.

În acest context, proiectul de buget pe anul 2021 a avut în vedere o țintă de deficit bugetar de 7,16% din PIB, potrivit metodologiei *cash*, reprezentând o diminuare cu circa 2,5 pp din PIB față de nivelul înregistrat în anul anterior. Nivelul corespunzător al țintei de deficit bugetar pentru anul 2021, potrivit metodologiei ESA 2010, era de 8,23% din PIB, ceea ce reprezenta o reducere cu circa 1 pp din PIB față de nivelul înregistrat în 2020.

În Opinia cu privire la proiectul de buget și la SFB 2021-2023, CF a apreciat că aceste documente semnaleză o modificare de abordare a politicii fiscal-bugetare comparativ cu anii anteriori, fiind proiectată o corecție graduală a deficitelor (*cash*, ESA, structural) pentru intervalul 2021-2024, precum și o altă filozofie de construcție a bugetului public din perspectiva sustenabilității finanțelor publice, cu evitarea dezechilibrelor interne și externe majore. Totodată, CF a notat în Opinia sa următoarele aspecte relevante privind construcția bugetară pentru anul 2021 și estimările pe termen mediu (2022-2024):

- Deși regulile fiscale au fost suspendate în UE în 2020, cu prelungire a derogării și în 2021, o corecție macroeconomică este necesară în România pentru a controla deficitul în anii următori. În acest context, diminuarea graduală a deficitului bugetar corespunde unei atitudini raționale, care permite consolidarea revenirii economiei;
- Potrivit proiecțiilor CNSP, PIB real este anticipat să crească semnificativ pe întreg intervalul 2021-2024. Se conturează o dinamică a variabilelor macroeconomice – relevante la nivelul proiecției fiscal-bugetare – favorabilă consolidării fiscal-bugetare, cu precădere în intervalul 2022-2024, existând însă o asimetrie între accentul pus pe partea de cheltuieli și dinamica veniturilor

bugetului. Rezultă de aici necesitatea unor scenarii alternative precum și cea a unor măsuri de tip *back-up* care să ajute corecția macroeconomică în situația producerii unor evoluții mai nefavorabile;

- Reducerea deficitului *cash* în anul 2021 comparativ cu anul anterior este sprijinită semnificativ de sumele preconizate să se încaseze în anul 2021 din obligațiile bugetare aferente anului 2020 amânate la plată de agenții economici. Aceasta justifică o reducere importantă a deficitului *cash* în anul 2021 față de anul 2020 – nereprezentând însă o măsură de ajustare structurală –, în timp ce soldul bugetar potrivit ESA 2010 se îmbunătățește semnificativ mai puțin decât cel conform metodologiei *cash*. Astfel, pasul relativ redus de diminuare a deficitului bugetar în anul 2021, potrivit metodologiei europene, trebuie crescut începând cu anul 2022 în condițiile în care ecartul față de pragul de 3% este mare.
- CF a apreciat drept fezabilă atingerea țintei de deficit bugetar în anul 2021, atât potrivit metodologiei *cash*, cât și europene. Totodată, în opinia CF, eventuala materializare a unor venituri suplimentare trebuie utilizată pentru reducerea deficitului bugetar, ușurând efortul de consolidare din anii următori;
- Procesul de consolidare fiscal-bugetară trebuie să aibă în vedere o restructurare a cheltuielilor bugetare, însă este absolut necesară creșterea veniturilor fiscale pentru a întări robustețea bugetului public. Din această perspectivă este de semnalat faptul că, potrivit SFB, veniturile bugetare sunt proiectate să rămână la nivelul de 31% din PIB în intervalul 2021-2023;
- Reducerea deficitului bugetar potrivit metodologiei naționale în perioada 2022-2024 cu 4,4 pp din PIB (de la 7,2% la 2,9%) este previzionată de MF să se realizeze aproape exclusiv prin intermediul cheltuielilor bugetare. În opinia CF, o ajustare efectuată numai pe partea de cheltuieli este foarte dificilă și este improbabil ca reducerea deficitului bugetar pe această cale să fie suficientă;
- Este puțin probabilă realizarea consolidării bugetare în intervalul 2021-2024 în absența creșterii semnificative a veniturilor bugetare. Aceasta ar putea proveni din: îmbunătățirea eficienței colectării, lărgirea bazei de impozitare, îngustarea excepțiilor care abat în sens negativ taxele plătite de unii contribuabili de la cotele standard, combaterea fermă a evaziunii fiscale și a concurenței fiscale neloiale și optimizarea ratelor de impozitare/taxare;
- România se află în fața unei oportunități excepționale, alocărilor de 30,3 mld. euro din cadrul politicii de coeziune aferente cadrului financiar multianual al UE pe perioada 2021-2027, adăugându-li-se 29,2 mld. euro (14,3 mld. euro granturi și 14,9 mld. euro sub formă de împrumuturi) prin facilitatea MRR. Atragerea în proporție cât mai mare a acestor fonduri poate conduce, pe latura stabilizării macroeconomice, la amplificarea contribuției factorului investițional la majorarea PIB potențial și real și la atenuarea impactului contracționist al corecției macroeconomice, iar pe latura economiei reale la implementarea reformelor structurale, susținând în mod direct și indirect procesul consolidării fiscale într-o perioadă de constrângeri ale cheltuielilor bugetare cu această destinație.

Estimările cele mai recente ale MF, regăsite în Programul de Convergență 2021-2024, indică o reevaluare favorabilă a deficitului bugetar pentru anul 2021, potrivit metodologiei europene, la nivelul de 8% din PIB (față de 8,23% în bugetul propus inițial), această valoare fiind în concordanță cu cele mai recente proiecții ale CE din Prognoza de primăvară 2021. Însă, pentru anul 2022 estimările MF (deficit ESA de 6,2% din PIB) sunt mai optimiste cu aproape 1 pp față de proiecțiile CE care plasează deficitul ESA la 7,1% din PIB. În mod similar, atât estimările MF, cât și cele ale CE indică un pas de ajustare structurală de 0,6 pp din PIB potențial în anul 2021, dar pentru anul 2022 acestea diferă semnificativ: MF prognozează o ajustare structurală amplă de 1,4 pp din PIB potențial, față de CE care anticipează o ajustare de doar 0,5 pp de PIB potențial. Ajustarea deficitului bugetar pe termen mediu este explicată, potrivit MF, în principal de reducerea semnificativă a ponderii cheltuielilor bugetare în PIB, în timp ce ponderea veniturilor din taxe și impozite urmează a se menține relativ constantă. În acest sens, CF a atras atenția în Opinia sa asupra proiectului de buget pe anul 2021 și a SFB 2021-2023 că, deși procesul de consolidare fiscal-bugetară trebuie să aibă în vedere o restructurare a cheltuielilor bugetare, este absolut necesară creșterea veniturilor fiscale, o ajustare efectuată numai pe partea de cheltuieli fiind foarte dificilă și improbabil a se concretiza la nivelurile estimate de MF.

În ceea ce privește datoria publică a României, aceasta a atins nivelul de 47,3% din PIB la finele anului 2020 (conform metodologiei europene) și este prognozată, conform scenariului de bază al MF, să continue trendul ascendent pe parcursul anilor 2021-2022, dar într-un ritm mai lent, pe fondul deficitelor primare ridicate contracarate parțial de creșterea economică. Conform evaluărilor CF, în scenariul de bază reprezentat de datele oficiale ale CNSP și MF, datoria publică va continua să se majoreze până la nivelul de 54,1% în 2023, traiectoria inversându-se în 2024 când se prognozează să scadă la 53% din PIB. În condițiile unui scenariu mai puțin optimist, de scădere a deficitului bugetar ca pondere în PIB, de doar 1 pp pe an, față de 1,6 pp în scenariul de bază al MF, ponderea datoriei s-ar situa pe o traiectorie de creștere, atingând un nivel semnificativ mai mare, de circa 58% în 2024. Atât scenariul de bază, cât și scenariile alternative comportă riscuri semnificative.

Având în vedere că deficitul primar este factorul determinant pentru creșterea datoriei publice, readucerea acesteia pe o traiectorie sustenabilă depinde în mod decisiv de succesul procesului de consolidare fiscal-bugetară din următorii ani. Totodată, având în vedere că ratele de dobândă de pe piața internă au scăzut în ultima perioadă, iar cele de la nivel european au înregistrat valori reduse pe parcursul ultimei decade, există premisele pentru obținerea unor costuri de finanțare rezonabile ale datoriei publice. Este de notat însă o posibilă slăbire a condițiilor acomodative pe piețele financiare internaționale din cauza presiunilor inflaționiste și ale unor schimbări în dimensiunea programelor speciale ale FED și BCE. Nu în ultimul rând, angajamentul ferm în direcția unui plan credibil de consolidare fiscal-bugetară constituie premisa esențială pentru menținerea *rating*-ului de țară și a încrederii investitorilor de pe piețele internaționale.

CF apreciază, pe baza execuției bugetare din primele 4 luni ale anului, că ținta de deficit bugetar pentru anul 2021 este fezabilă, fiind posibile chiar evoluții mai favorabile decât cele avute în vedere în construcția proiectului de buget. Acest fapt este atribuibil evoluției mai favorabile comparativ cu proiecțiile inițiale a veniturilor bugetare, având drept surse principale revenirea economică mai rapidă

față de așteptări și evaluarea conservatoare a veniturilor bugetare de către MF care, în proiectul de buget, a luat în considerare o recuperare limitată a sumelor amânate la plată în anul 2020 de către agenții economici, evoluțiile recente fiind însă favorabile încasărilor bugetare. Pe de altă parte, cheltuielile bugetare aferente execuției din primele 4 luni ale anului 2021 relevă alocări probabil insuficiente la nivelul cheltuielilor de personal, a celor de asistență socială, precum și a celor cu bunuri și servicii – elemente de natură permanentă. Această din urmă evoluție ridică semne de întrebare cu privire la capacitatea asigurării unui control strict al cheltuielilor bugetare pentru anul în curs. În condițiile în care veniturile bugetare în plus față de cele proiectate în buget vor fi, probabil, mai ridicate comparativ cu necesarul de alocări suplimentare pentru cheltuieli permanente, CF reia recomandarea din Opinia sa cu privire la proiectul de buget ca aceste eventuale evoluții mai favorabile să se materializeze într-un deficit bugetar mai redus pentru anul 2021, ușurând astfel efortul de consolidare fiscal-bugetară din anii următori.

Anii ce vin rămân foarte complicați. Nu numai că procesul de consolidare fiscală/bugetară în România reclamă o disciplină a pașilor de ajustare, dar și contextul internațional, în pofida redresării economice evidente (pentru anul 2021 FMI prognozează o creștere a PIB real de 6% la nivel mondial, respectiv de 6,4% în SUA, iar CE anticipează o creștere economică de 4,2% la nivelul UE, respectiv de 4,3% la nivelul zonei euro), rămâne cu multe incertitudini și riscuri. Datoriile publice și private au crescut mult în numeroase țări (potrivit CE, datoria publică la nivelul UE a crescut de la 79,1% din PIB în 2019 la 92,4% din PIB în 2020, iar cea a statelor din zona euro de la 85,8% din PIB în 2019 la 100% în 2020), există presiuni inflaționiste puternice (potrivit Prognozei de primăvară a CE, în 2021 se estimează o inflație IAPC de 1,9% la nivelul UE, respectiv de 1,7% la nivelul zonei euro) care pot influența așteptări inflaționiste, există tensiuni geopolitice și riscuri neconvenționale de genul atacurilor informatice care primejduiesc componentele de bază ale infrastructurii critice a unei țări. Deja piețele financiare înăspresc condițiile de acces la finanțare, ceea ce se exprimă în randamentele solicitate la plasamente.

Acest context în schimbare este un argument suplimentar ce întărește pledoaria CF pentru creșterea veniturilor fiscal-bugetare. Chiar dacă se produce corecția macroeconomică necesară, evoluții nefavorabile pe plan internațional pot afecta negativ costul finanțării României. Înăsprirea condițiilor de finanțare este de corelat și cu posibile ieșiri de fonduri din economiile emergente.

De aceea, deși pandemia nu este definitiv învinsă, ceea ce reclamă programe de sprijin guvernamental în economie și în sectorul medical, în măsura în care putem încheia anul 2021 cu un deficit inferior celui prognozat, este indicat să se folosească aceste rezerve pentru sprijinirea consolidării bugetare. Incertitudini privind dinamica economică în anii următori vor afecta ajustarea macroeconomică.

În consecință, cu atât mai acută este nevoia pentru România de a valorifica la maxim fondurile europene incluse în cadrul financiar multianual și în PNRR.

Consolidarea macroeconomică, este de subliniat, nu derivă din PNRR, ci din faptul că nu se poate persista cu deficite bugetare mari care ar invalida orice scenariu de stabilizare a datoriei publice ca pondere în PIB, care ar destabiliza economia și ar forța o corecție dezordonată, cu mari daune economice și sociale. Nu trebuie omis, cum se face adesea în dezbateră publică, că România a intrat sub incidența PDE înainte

de izbucnirea pandemiei. Altfel spus, nu PNRR cere consolidarea bugetară, ci rațiunea economică, care reclamă o reducere a dezechilibrelor (bugetar și extern) în mod credibil, într-un viitor prefigurabil. Această corecție ține cont de impactul pandemiei și de suspendarea regulilor fiscale în 2021 și 2022.

Fondurile europene și PNRR ajută la o realizare mai ușoară a corecției macroeconomice și la creșterea robusteții economiei românești.

Bibliografie

- Banca Mondială** în colaborare cu PricewaterhouseCoopers (2019), „Paying taxes 2020”.
- Banca Națională a României** (2020), „Raport asupra inflației”, mai, Anul XVI, nr. 60, București.
- Banca Națională a României** (2020), „Raport asupra inflației”, august, Anul XVI, nr. 61, București.
- Banca Națională a României** (2020), „Raport asupra inflației”, noiembrie, Anul XVI, nr. 62, București.
- Banca Națională a României** (2021), „Raport asupra inflației”, martie, Anul XVII, nr. 63, București.
- Banca Națională a României** (2021), „Raport asupra inflației”, mai, Anul XVII, nr. 64, București.
- Banca Națională a României** (2021), „Buletin lunar”, ianuarie, Anul XXIX, nr. 327, București.
- Banca Națională a României** (2021), „Buletin lunar”, februarie, Anul XXIX, nr. 328, București.
- Banca Națională a României** (2021), „Sondaj privind creditarea companiilor nefinanciare și a populației”, februarie, ISSN 2458-0538.
- Banca Europeană pentru Reconstrucție și Dezvoltare** (2019), „Regional Economic Prospects”, mai.
- Banca Europeană pentru Reconstrucție și Dezvoltare** (2019), „Regional Economic Prospects”, noiembrie.
- Banca Europeană pentru Reconstrucție și Dezvoltare** (2020), „Regional Economic Prospects”, aprilie.
- Banca Europeană pentru Reconstrucție și Dezvoltare** (2020), „Regional Economic Prospects”, actualizare mai.
- Banca Europeană pentru Reconstrucție și Dezvoltare** (2020), „Regional Economic Prospects”, septembrie.
- Comisia Europeană** (2019), „Strategia Anuală privind Creșterea Durabilă 2020”, decembrie, Bruxelles, COM(2019) 650 final.
- Comisia Europeană** (2020), „European Economic Forecast, Winter 2020”, Bruxelles, februarie.
- Comisia Europeană** (2020), „European Economic Forecast, Spring 2020”, Bruxelles, mai.
- Comisia Europeană** (2020), „European Economic Forecast, Autumn 2020”, Bruxelles, noiembrie.
- Comisia Europeană** (2020), „VAT Rates Applied in the Member States of the European Union-Situation at 1st July 2020”.
- Comisia Europeană** (2020), „2020 European Semester: Country Specific Recommendation /Commission Recommendations – Romania”, februarie, Bruxelles, COM(2020) 522 final.
- Comisia Europeană** (2021), „Debt Sustainability Monitor 2020”, Bruxelles, februarie
- Comisia Europeană** (2021), „The Digital Economy and Society Index (DESI) ” Bruxelles, februarie
- Comisia Europeană** (2021), „European Economic Forecast, Winter 2021”, Bruxelles, februarie.
- Comisia Europeană** (2021), „European Economic Forecast, Spring 2021”, Bruxelles, mai.
- Comisia Europeană** (2021), „Recommendation for a Council recommendation to end the excessive deficit situation” Bruxelles, 2 iunie
- Comisia Națională de Strategie și Prognoză** (2020), „Proiecția principalilor indicatori macroeconomici 2019 – 2023” Prognoza de iarnă, februarie.
- Comisia Națională de Strategie și Prognoză** (2020), „Proiecția principalilor indicatori macroeconomici – 2020, Prognoza preliminară de primăvara, aprilie.

Comisia Națională de Strategie și Prognoză (2020), „Proiecția principalilor indicatori macroeconomici 2020 – 2021”, Prognoza de vară, august.

Comisia Națională de Strategie și Prognoză (2020), „Proiecția principalilor indicatori macroeconomici 2020 – 2021”, Prognoza de toamnă, noiembrie.

Comisia Națională de Strategie și Prognoză (2021), „Proiecția principalilor indicatori macroeconomici 2020 – 2024”, Prognoza de iarnă, ianuarie.

Comisia Națională de Strategie și Prognoză (2021), „Proiecția principalilor indicatori macroeconomici 2021 – 2024”, Prognoza de primăvară, aprilie.

Curtea de Conturi (2020), „Raportul public pe anul 2019”, ISSN 2558-8060 (versiune online), februarie.

Fondul Monetar Internațional (2019), „World Economic Outlook – Growth Slowdown, Precarious Recovery”, aprilie.

Fondul Monetar Internațional (2019), „World Economic Outlook – Global Manufacturing Downturn, Rising Trade Barriers”, octombrie.

Fondul Monetar Internațional (2020), „World Economic Outlook – The Great Lockdown”, aprilie.

Fondul Monetar Internațional (2020), „World Economic Outlook – A Long and Difficult Ascent”, octombrie.

Fondul Monetar Internațional (2021), „World Economic Outlook – Managing Divergent Recoveries”, aprilie.

Guvernul României (2021), „Programul de Convergență 2021-2024”, București, mai.

Ministerul Finanțelor (2019), „Strategia fiscal-bugetară pentru perioada 2020-2022”, București, decembrie.

Ministerul Finanțelor (2021), „Strategia fiscal-bugetară pentru perioada 2021-2023”, București, februarie.

Ministerul Finanțelor (2021), „Strategia de administrare a datoriei publice guvernamentale 2021-2023”, Direcția Generală Trezorerie și Datorie Publică, București.

World Economic Forum (2019), „The Global Competitiveness Report 2019”.

World Economic Forum (2020), „The Global Competitiveness Report Special Edition 2020. How countries are Performing on the Road to Recovery”.

Resurse electronice:

http://ec.europa.eu/economy_finance/db_indicators/ameco/index_en.htm, baza de date a Comisiei Europene AMECO.

<http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/eurostat/home/>, baza de date a Comisiei Europene Eurostat.

<https://cohesiondata.ec.europa.eu/>, baza de date a Comisiei Europene pentru Fonduri Europene Structurale și de Investiții.

<http://www.bnro.ro/Home.aspx>, site-ul Băncii Naționale a României.

<http://www.cnp.ro/>, site-ul Comisiei Naționale de Strategie și Prognoză.

<https://www.ebrd.com/home>, site-ul Băncii Europene pentru Reconstrucție și Dezvoltare.

<http://www.fonduri-ue.ro/>, site-ul Ministerului Fondurilor Europene.

<http://www.insse.ro/>, site-ul Institutului Național de Statistică.

<http://www.mfinante.gov.ro/>, site-ul Ministerului Finanțelor

<https://asfromania.ro/>, site-ul Autorității de Supraveghere Financiară.

<http://www.worldbank.org/>, site-ul Băncii Mondiale.

<https://www.anaf.ro/>, site-ul Agenției Naționale de Administrare Fiscală.

<https://www.cnpp.ro/>, site-ul Casei Naționale de Pensii Publice.

<http://www.imf.org/>, site-ul Fondului Monetar Internațional.

<https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2017/05/25/Romania-Selected-Issues-44945>, FMI, Romania Selected Issues.

<https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2017/07/24/Efficiency-Adjusted-Public-Capital-Capital-Grants-and-Growth-45084>, FMI, Efficiency-adjusted public capital, capital grants and growth.

<https://lpi.worldbank.org/international/global>

<http://projects.worldbank.org/P130202/romania-tax-modernization-project?lang=en&tab=overview>

<https://lpi.worldbank.org/>

<https://www.adr.gov.ro/>

<https://www.oecd.org/tax/transparency/>

<https://mfe.gov.ro/pnrr/>

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1584543810241&uri=CELEX%3A52020SC0522>

https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/european-semester/european-semester-your-country/romania_en

https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-performance-and-forecasts/economic-forecasts/winter-2021-economic-forecast-challenging-winter-light-end-tunnel_en Winter Forecast 2021

https://ec.europa.eu/romania/news/20201118_semestrul_european_toamna_romania_ro

https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-performance-and-forecasts/economic-forecasts/spring-2021-economic-forecast_en

https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/economy-finance/ip149_en.pdf

<https://publicadministration.un.org/en/research/un-e-government-surveys>

<https://ec.europa.eu/digital-single-market/desi>

<https://digital-agenda-data.eu/datasets/desi/>

https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/vat-gap-full-report-2020_en.pdf

https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/stability-and-growth-pact/corrective-arm-excessive-deficit-procedure/ongoing-excessive-deficit-procedures/romania_ro

Anexa 1 - Situația sumelor alocate din fondul de rezervă bugetară și fondul de intervenție la dispoziția Guvernului în anul 2020

FONDUL DE REZERVĂ BUGETARĂ		SUMA (mii lei)
TOTAL ADMINISTRAȚIE		7.960.752
TOTAL ADMINISTRAȚIE CENTRALĂ		4.578.220
TOTAL ADMINISTRAȚIE LOCALĂ		3.382.532

NR. CRT.	NR. HOTĂRÂRE	FONDUL DE REZERVĂ BUGETARĂ ADMINISTRAȚIE CENTRALĂ - DESCRIERE	DATA	SUMA mii lei
1	Hotărârea nr. 123/2020	privind suplimentarea bugetului Ministerului Tineretului și Sportului din Fondul de rezervă bugetară la dispoziția Guvernului	14.02.2020	7.000
2	Hotărârea nr. 135/2020	privind suplimentarea bugetului Ministerului Culturii din Fondul de rezervă bugetară la dispoziția Guvernului, prevăzut în bugetul de stat pe anul 2020, precum și pentru modificarea anexei nr. 2 la Hotărârea Guvernului nr. 90/2010 privind organizarea și funcționarea Ministerului Culturii	17.02.2020	3.530
3	Hotărârea nr. 171/2020	pentru suplimentarea bugetului Ministerului Sănătății din Fondul de rezervă bugetară la dispoziția Guvernului, pentru pregătirea unităților sanitare în vederea îngrijirii pacienților infectați cu Coronavirus - COVID19, precum și pentru optimizarea derulării acțiunilor prioritare necesare îngrijirii și acordării tratamentului pacienților critici, în acest context, prevăzut în bugetul de stat pe anul 2020	11.03.2020	350.000
4	Hotărârea nr. 205/2020	pentru suplimentarea bugetului Serviciului de Telecomunicații Speciale din Fondul de rezervă bugetară la dispoziția Guvernului	19.03.2020	10.379
5	Hotărârea nr. 206/2020	privind suplimentarea bugetului Ministerului Afacerilor Interne din Fondul de rezervă bugetară la dispoziția Guvernului,	19.03.2020	100.000
6	Hotărârea nr. 201/2020	privind aprobarea normelor metodologice pentru stabilirea cheltuielilor pentru carantină și luarea unor măsuri în domeniul sănătății, precum și pentru alocarea unei sume din Fondul de rezervă bugetară la dispoziția Guvernului pentru suplimentarea bugetului Ministerului Sănătății	19.03.2020	42.000
7	Hotărârea nr. 267/2020	privind alocarea unei sume din Fondul de rezervă bugetară la dispoziția Guvernului pentru executarea lucrărilor de reparații capitale la sediul Parchetului de pe lângă Judecătoria Liești, județul Galați	06.04.2020	300
8	Hotărârea nr. 334/2020	pentru suplimentarea bugetului Ministerului Sănătății din Fondul de rezervă bugetară la dispoziția Guvernului, în vederea acordării de către România a unui ajutor umanitar extern, cu titlu gratuit, pentru Republica Moldova	30.04.2020	16.500

NR. CRT.	NR. HOTĂRÂRE	FONDUL DE REZERVĂ BUGETARĂ ADMINISTRAȚIE CENTRALĂ - DESCRIERE	DATA	SUMA mii lei
9	Hotărârea nr. 370/2020	privind aprobarea Programului național "Școala de acasă" și pentru alocarea unei sume din Fondul de rezervă bugetară la dispoziția Guvernului, pentru Ministerul Educației și Cercetării	11.05.2020	150.000
10	Ordonanța de urgență nr. 78/2020	privind acordarea de către Ministerul Sănătății, prin direcțiile de sănătate publică județene și a municipiului București, autorităților publice locale a necesarului de măști de protecție pentru familiile și persoanele defavorizate de pe raza unităților administrativ-teritoriale, precum și pentru suplimentarea bugetului Ministerului Sănătății, din Fondul de rezervă bugetară	22.05.2020	230.000
11	Hotărârea nr. 419/2020	pentru completarea art. 2 din Hotărârea Guvernului nr. 201/2020 privind aprobarea normelor metodologice pentru stabilirea cheltuielilor pentru carantină și luarea unor măsuri în domeniul sănătății, precum și pentru alocarea unei sume din Fondul de rezervă bugetară la dispoziția Guvernului pentru suplimentarea bugetului Ministerului Sănătății	28.05.2020	600.000
12	Hotărârea nr. 440/2020	privind suplimentarea bugetului Ministerului Afacerilor Interne din Fondul de rezervă bugetară la dispoziția Guvernului	05.06.2020	343.263
13	Hotărârea nr. 464/2020	pentru suplimentarea bugetului Ministerului Sănătății din Fondul de rezervă bugetară la dispoziția Guvernului, în vederea acordării de către România a unui ajutor umanitar extern, cu titlu gratuit, pentru Ucraina	12.06.2020	138.370
14	Hotărârea nr. 482/2020	privind alocarea unei sume din Fondul de rezervă bugetară la dispoziția Guvernului pentru Ministerul Lucrărilor Publice, Dezvoltării și Administrației, pentru finanțarea Programului Național de Dezvoltare Locală etapele I și II	26.06.2020	500.000
15	Hotărârea nr. 572/2020	privind alocarea unei sume din Fondul de rezervă bugetară la dispoziția Guvernului, pentru Ministerul Lucrărilor Publice, Dezvoltării și Administrației, pentru finanțarea Programului Național de Dezvoltare Locală etapele I și II	23.07.2020	260.000
16	Hotărârea nr. 694/2020	privind suplimentarea bugetului Secretariatului General al Guvernului din Fondul de rezervă bugetară la dispoziția Guvernului, pentru acordarea de către Departamentul pentru Românii de Pretutindeni de burse de studiu elevilor etnici români din Ucraina	25.08.2020	6.000
17	Hotărârea nr. 756/2020	privind aprobarea Programului național "Educația în siguranță" și pentru alocarea unei sume din Fondul de rezervă bugetară la dispoziția Guvernului, pentru Ministerul Educației și Cercetării	11.09.2020	100.000
18	Hotărârea nr. 882/2020	privind alocarea de sume din Fondul de rezervă bugetară la dispoziția Guvernului, pentru suplimentarea bugetului Ministerului Sănătății	23.10.2020	505.000
19	Hotărârea nr. 916/2020	privind suplimentarea bugetului Ministerului Afacerilor Interne din Fondul de rezervă bugetară la dispoziția Guvernului, precum și pentru modificarea și completarea unor acte normative în domeniul alegerilor pentru Senat și Camera Deputaților din anul 2020	29.10.2020	14.994
20	Hotărârea nr. 955/2020	privind suplimentarea bugetului Secretariatului General al Guvernului din Fondul de rezervă bugetară la dispoziția Guvernului, pentru sprijinirea publicării și distribuirii manualelor	09.11.2020	6.000

NR. CRT.	NR. HOTĂRÂRE	FONDUL DE REZERVĂ BUGETARĂ ADMINISTRAȚIE CENTRALĂ - DESCRIERE	DATA	SUMA mii lei
		școlare la disciplina Istoria Românilor și Universală din învățământul gimnazial și liceal din Republica Moldova		
21	Hotărârea nr. 940/2020	privind suplimentarea bugetului Ministerului Sănătății din Fondul de rezervă bugetară la dispoziția Guvernului	09.11.2020	1,000
22	Hotărârea nr. 1056/2020	pentru stabilirea bugetului și a categoriilor de cheltuieli necesare efectuării recensământului general agricol din România runda 2020, precum și a măsurilor privind implementarea unor dispoziții din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 22/2020 privind recensământul general agricol din România runda 2020	14.12.2020	27.476
23	Hotărârea nr. 1071/2020	pentru stabilirea bugetului și a categoriilor de cheltuieli necesare efectuării recensământului populației și locuințelor din România în anul 2021, precum și a măsurilor pentru punerea în aplicare a unor dispoziții din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 19/2020 privind organizarea și desfășurarea recensământului populației și locuințelor din România în anul 2021	16.12.2020	1.003
24	Hotărârea nr. 1092/2020	pentru suplimentarea bugetului Ministerului Sănătății din Fondul de rezervă bugetară la dispoziția Guvernului, în vederea achiziționării medicamentelor necesare pentru tratamentul bolnavilor cu infecție COVID-19, precum și pentru acordarea de către România a unui ajutor umanitar extern, cu titlu gratuit, pentru Republica Moldova	17.12.2020	45.405
25	Hotărârea nr. 1095/2020	privind alocarea unor sume din Fondul de rezervă bugetară la dispoziția Guvernului, pentru suplimentarea bugetului Ministerului Economiei, Energiei și Mediului de Afaceri	17.12.2020	150.000
26	Hotărârea nr. 1094/2020	privind alocarea unor sume din Fondul de rezervă bugetară la dispoziția Guvernului, pentru Ministerul Transporturilor, Infrastructurii și Comunicațiilor	17.12.2020	200.000
27	Hotărârea nr. 1093/2020	privind suplimentarea bugetului Ministerului Apărării Naționale din Fondul de rezervă bugetară la dispoziția Guvernului	17.12.2020	400.000
28	Hotărârea nr. 1099/2020	privind alocarea unei sume din Fondul de rezervă bugetară la dispoziția Guvernului pentru Ministerul Lucrărilor Publice, Dezvoltării și Administrației, pentru finanțarea Programului Național de Dezvoltare Locală etapele I și II	17.12.2020	220.000
29	Ordinul ministrului transporturilor, infrastructurii și comunicațiilor nr. 697/2020	Actul adițional nr. 3 pentru anul 2020 la Contractul de servicii publice de transport cu metroul pentru anii 2020-2024 al Societății de Transport cu Metroul București "METROREX" - S.A.	23.12.2020	150.000
TOTAL ADMINISTRAȚIE CENTRALĂ				4.578.220

NR. CRT.	NR. HOTĂRÂRE	FONDUL DE REZERVĂ BUGETARĂ ADMINISTRAȚIE LOCALĂ - DESCRIERE	DATA	SUMA mii lei
1	Hotărârea nr. 103/2020	privind alocarea unei sume din Fondul de rezervă bugetară la dispoziția Guvernului pentru comuna Stroești, județul Vâlcea	05.02.2020	450
2	Hotărârea nr. 100/2020	privind alocarea unei sume din Fondul de rezervă bugetară la dispoziția Guvernului pentru comuna Ceahlău, județul Neamț	05.02.2020	6.946
3	Hotărârea nr. 113/2020	privind alocarea unei sume din Fondul de rezervă bugetară la dispoziția Guvernului, pentru unele unități administrativ-teritoriale din județul Constanța	07.02.2020	25.953
4	Hotărârea nr. 329/2020	privind suplimentarea bugetelor locale pentru acoperirea unor cheltuieli pentru personalul din servicii sociale aflat în izolare preventivă la locul de muncă, pentru suplimentarea bugetului Ministerului Sănătății	28.04.2020	15.638
5	Hotărârea nr. 341/2020	privind alocarea unei sume din Fondul de rezervă bugetară la dispoziția Guvernului, pentru orașul Răcari, județul Dâmbovița	05.05.2020	4.220
6	Hotărârea nr. 717/2020	privind alocarea unei sume din Fondul de rezervă bugetară la dispoziția Guvernului pentru județul Brașov	28.08.2020	25.000
7	Hotărârea nr. 758/2020	privind alocarea unei sume din Fondul de rezervă bugetară la dispoziția Guvernului, pentru unele unități administrativ-teritoriale	11.09.2020	1.339.978
8	Hotărârea nr. 881/2020	privind alocarea unei sume din Fondul de rezervă bugetară la dispoziția Guvernului, pentru comuna Glodeni, județul Dâmbovița	23.10.2020	130
9	Hotărârea nr. 1015/2020	privind alocarea unei sume din Fondul de rezervă bugetară la dispoziția Guvernului, pentru unele unități/subdiviziuni administrativ-teritoriale	02.12.2020	175.146
10	Hotărârea nr. 1016/2020	privind alocarea unei sume din Fondul de rezervă bugetară la dispoziția Guvernului pentru comuna Ciugud, județul Alba	02.12.2020	3.000
11	Hotărârea nr. 1040/2020	privind alocarea unor sume din Fondul de rezervă bugetară la dispoziția Guvernului, în vederea asigurării continuității serviciului public de alimentare cu energie termică în sistem centralizat a populației	04.12.2020	90.170
12	Hotărârea nr. 1042/2020	privind alocarea unei sume din Fondul de rezervă bugetară la dispoziția Guvernului, pentru județul Bistrița-Năsăud	04.12.2020	3.190
13	Hotărârea nr. 1043/2020	privind alocarea unei sume din Fondul de rezervă bugetară la dispoziția Guvernului, pentru comuna Berceni, județul Prahova	04.12.2020	5.200

NR. CRT.	NR. HOTĂRÂRE	FONDUL DE REZERVĂ BUGETARĂ ADMINISTRAȚIE LOCALĂ - DESCRIERE	DATA	SUMA mii lei
14	Hotărârea nr. 1041/2020	privind alocarea unei sume din Fondul de rezervă bugetară la dispoziția Guvernului, pentru orașul Zlatna, județul Alba	04.12.2020	5.345
15	Hotărârea nr. 1044/2020	privind alocarea unei sume din Fondul de rezervă bugetară la dispoziția Guvernului, pentru unele unități/subdiviziuni administrativ-teritoriale	07.12.2020	743.740
16	Hotărârea nr. 1097/2020	privind alocarea unei sume pentru susținerea activității aeroporturilor regionale cu un trafic situat între 200.000 și 3.000.000 pasageri/an, aflate în subordinea unor județe, pentru compensarea pierderilor înregistrate în perioada martie-iunie 2020 cauzate direct de această pandemie	17.12.2020	20.729
17	Hotărârea nr. 1098/2020	privind alocarea unor sume din Fondul de rezervă bugetară la dispoziția Guvernului, în vederea asigurării continuității serviciului public de alimentare cu energie termică în sistem centralizat a populației	17.12.2020	41.300
18	Hotărârea nr. 1100/2020	privind alocarea unei sume din Fondul de rezervă bugetară la dispoziția Guvernului, pentru unele unități/subdiviziuni administrativ-teritoriale	18.12.2020	876.397
TOTAL ADMINISTRAȚIE LOCALĂ				3.382.532

NR. CRT.	NR. HOTĂRÂRE	FONDUL DE INTERVENȚIE - DESCRIERE	DATA	SUMA mii lei
1	Hotărârea nr. 180/2020	privind alocarea unei sume din Fondul de intervenție la dispoziția Guvernului, pentru unele unități administrativ-teritoriale afectate de calamitățile naturale	02.12.2020	14.946
2	Hotărârea nr. 253/2020	privind alocarea unei sume din Fondul de intervenție la dispoziția Guvernului, pentru efectuarea unor lucrări de refacere a infrastructurii locale afectate ca urmare a calamităților naturale produse în anul 2020.	09.10.2020	4.794
3	Hotărârea nr. 360/2020	privind alocarea unei sume din Fondul de intervenție la dispoziția Guvernului, pentru efectuarea unor lucrări de refacere a infrastructurii locale afectate ca urmare a calamităților naturale produse în anul 2020.	11.09.2020	20.931
4	Hotărârea nr. 531/2020	privind alocarea unei sume din Fondul de intervenție la dispoziția Guvernului, pentru efectuarea unor lucrări de refacere a infrastructurii locale afectate ca urmare a calamităților naturale produse în anul 2020.	31.08.2020	59.597
5	Hotărârea nr. 554/2020	privind alocarea din Fondul de intervenție la dispoziția Guvernului, prevăzut în bugetul de stat pe anul 2020, a unei sume necesare pentru efectuarea unor lucrări de refacere și punere în siguranță a infrastructurii afectate ca urmare a calamităților naturale produse de inundațiile din luna iunie 2020 în județul Hunedoara.	04.09.2020	7.212,5
6	Hotărârea nr. 571/2020	privind alocarea unei sume din Fondul de intervenție la dispoziția Guvernului, pentru efectuarea unor lucrări de refacere a infrastructurii locale afectate ca urmare a calamităților naturale produse în anul 2020.	23.07.2020	10.571
7	Hotărârea nr. 718/2020	privind alocarea unei sume din Fondul de intervenție la dispoziția Guvernului, pentru efectuarea unor lucrări de refacere a infrastructurii locale afectate ca urmare a calamităților naturale produse în anul 2020.	20.07.2020	353.229
8	Hotărârea nr. 702/2020	privind alocarea unei sume din Fondul de intervenție la dispoziția Guvernului, pentru efectuarea unor lucrări de refacere a infrastructurii locale afectate ca urmare a calamităților naturale produse în anul 2020.	13.07.2020	327.278
9	Hotărârea nr. 757/2020	privind alocarea unei sume din Fondul de intervenție la dispoziția Guvernului, pentru efectuarea unor lucrări de refacere a infrastructurii locale afectate ca urmare a calamităților naturale produse în anul 2020.	08.05.2020	2.652

NR. CRT.	NR. HOTĂRÂRE	FONDUL DE INTERVENȚIE - DESCRIERE	DATA	SUMA mii lei
10	Hotărârea nr. 842/2020	privind alocarea unei sume din Fondul de intervenție la dispoziția Guvernului, pentru efectuarea unor lucrări de refacere a infrastructurii locale afectate ca urmare a calamităților naturale produse în anul 2020 în județul Bihor.	01.04.2020	1.845
11	Hotărârea nr. 1014/2020	privind suplimentarea bugetului Ministerului Transporturilor, Infrastructurii și Comunicațiilor din Fondul de intervenție la dispoziția Guvernului pentru realizarea în regim de primă urgență a unor lucrări de investiții de prevenire și înlăturare a efectelor calamității naturale produse ca urmare a alunecării de teren care a afectat taluzul Canalului Dunăre - Marea Neagră	12.03.2020	25.000
TOTAL				828.055

Anexa 2 - Glosar de termeni

Acciză – taxă specială de consum aplicată produselor din țară și din import, suportată de consumatori și inclusă în prețul de vânzare al unor mărfuri determinate.

Ajustare ciclică a veniturilor bugetare – eliminarea componentei veniturilor publice care este generată de excesul/deficitul de cerere (corespunzător fazei de expansiune/contractie a ciclului economic), prin eliminarea fluctuațiilor față de trend; nivelul veniturilor publice ajustate ciclic este nivelul veniturilor încasate dacă PIB ar fi la nivelul său potențial.

Ajustare stoc – flux a datoriei publice – procedeu care asigură consistența între variația stocului de datorie și fluxul de împrumuturi nete. Acesta ia în considerare acumularea de active financiare, modificări ale valorii datoriei denumite în valută și ajustări statistice.

Aranjament Stand-by – aranjament prin care o țară membră FMI este asigurată că va putea efectua trageri din Contul General de Resurse al Fondului până la un anumit nivel și pe o anumită perioadă, de obicei, unul sau doi ani, cu condiția respectării angajamentelor prevăzute în aranjamentele de sprijinire ale economiei (a se vedea și **Condiționalități**).

Arierate ale bugetului general consolidat – împrumuturi sau datorii bănești care au devenit restante pentru mai mult de 90 de zile în urma nerespectării a condițiilor contractuale dintre unitățile economice și stat.

Balanță bugetară ajustată ciclic – soldul bugetului general consolidat (engl. *Cyclically adjusted budget balance* – CABB), net de componenta ciclică. CABB reprezintă o măsură a tendinței fundamentale a soldului bugetar.

Balanță bugetară structurală – se determină deducând din balanța bugetară ajustată ciclic elementele singulare/temporare (*one-off*).

Balanță comercială – parte a balanței de plăți ce prezintă diferența dintre exporturile și importurile de bunuri și servicii realizate într-o anumită perioadă de timp.

Bază macroeconomică relevantă – agregat macroeconomic de care depind încasările dintr-o anumită categorie de venituri bugetare.

Balanță de plăți – situație statistică ce prezintă tranzacțiile realizate de o țară cu exteriorul, într-o anumită perioadă de timp.

Buffer – rezervă constituită de MF în Trezorerie („rezervă tampon”) destinată acoperirii în avans a necesarului de finanțare și care are rolul de protecție împotriva manifestării unor condiții adverse pe piețele financiare.

Cerere agregată – cheltuielile totale efectuate de utilizatorii interni și externi pentru achiziționarea bunurilor și serviciilor finale produse într-o economie. Se determină ca sumă între cererea internă și exporturile de bunuri și servicii.

Clasificație economică – gruparea cheltuielilor după natura și efectul lor economic.

Clasificație funcțională – gruparea cheltuielilor după destinația lor, pentru a evalua alocarea fondurilor publice unor activități sau obiective care definesc necesitățile publice.

Compactul fiscal european – parte a TSCG, noul tratat pe care l-au semnat pe 2 martie 2012 toate statele UE, cu excepția Regatului Unit și a Cehiei. Tratatul vizează consolidarea disciplinei fiscale prin introducerea unor sancțiuni aplicate într-un mod mai automat și a unei supravegheri mai stricte. Noul tratat include cerința ca bugetele naționale să fie echilibrate sau în surplus. Această cerință va fi îndeplinită dacă deficitul structural anual nu va depăși 0,5% din PIB. Dacă datoria publică este semnificativ sub 60% din PIB și riscurile la adresa sustenabilității finanțelor publice pe termen lung sunt reduse, deficitul structural maxim poate ajunge la 1% din PIB.

Componentă a soldului bugetar de tip *one-off* – componentă de venituri sau cheltuieli de natură temporară.

Componenta ciclică a balanței bugetare – parte a modificării balanței bugetare determinate de evoluțiile ciclice ale economiei.

Condiționalități – politici economice pe care țările membre urmează să le aplice ca o condiție pentru utilizarea resurselor FMI. Acestea sunt, de cele mai multe ori, exprimate sub forma criteriilor de performanță (de exemplu: ținte monetare și bugetare), în scopul asigurării faptului că utilizarea finanțării FMI este temporară și respectă programul de ajustare menit să corecteze dezechilibrele balanței de plăți.

Conformare voluntară la plată – principiu conform căruia contribuabilii vor respecta legile fiscale și, mai important, vor raporta cu acuratețe veniturile și deducerile de care beneficiază, fără constrângere directă din partea autorităților abilitate în acest sens.

Consolidare fiscală – politica ținută către reducerea deficitelor bugetare și a acumulării de datorie publică.

Consum final – componentă a cererii interne care cuprinde consumul privat și cheltuielile guvernamentale cu bunuri și servicii publice.

Cont de capital – fluxul de transferuri de capital și de achiziții/vânzări de active nefinanciare și nemateriale.

Cont financiar fluxul de tranzacții asociate cu schimbarea dreptului de proprietate asupra activelor sau pasivelor externe ale unei țări și cuprinde investițiile străine directe, investițiile de portofoliu, derivatele financiare, alte investiții de capital și activele de rezervă.

Contagiune – reprezintă transmisia unor șocuri la nivel inter-sectorial, pe plan intern și internațional, independent de interconexiunile structurale sau de perturbările curente.

Contribuție – prelevare obligatorie a unei părți din veniturile persoanelor fizice și juridice, cu sau fără posibilitatea obținerii unei contraprestații.

Convergență reală – atingerea unui grad ridicat de similitudine și coeziune a structurilor economiilor țărilor candidate; deși Tratatul de Maastricht nu menționează criteriile de convergență reală, aceasta poate fi sintetizată printr-o serie de indicatori precum PIB pe locuitor, gradul de deschidere al economiei, ponderea comerțului cu țările membre în totalul comerțului exterior, structura economiei.

Criterii de convergență nominală (Maastricht) – cele patru criterii prevăzute de Articolul 140(1) al Tratatului privind Funcționarea UE care trebuie îndeplinite de către fiecare stat membru al UE înainte ca acesta să adopte moneda euro, și anume: 1) rata inflației nu trebuie să depășească cu mai mult de 1,5 pp media celor mai performante trei țări din UE la acest capitol; 2) rata dobânzii nominale pe termen lung nu trebuie să depășească cu mai mult de 2 pp media ratei dobânzii în primele trei state membre cu cele mai bune performanțe din perspectiva stabilității prețurilor; 3) deficitul bugetar trebuie să fie mai mic de 3% din PIB; ponderea datoriei publice în PIB să nu fie mai mare de 60% din PIB; 4) fluctuațiile cursului de schimb trebuie să nu fie mai mari de +/-15 procente în ultimii doi ani premergători examinării.

Datorie publică directă – datoria publică totală, mai puțin datoria publică garantată.

Datorie publică garantată – împrumuturi garantate de MF și autoritățile administrației publice locale.

Deficit bugetar structural – deficitul bugetar care s-ar înregistra dacă PIB ar fi la nivelul său potențial; este acea mărime a deficitului care s-ar înregistra în lipsa influențelor ciclului economic.

Deficit bugetar primar structural - deficit bugetar structural net de componenta „nediscreționară” a politicii bugetare - cheltuieli cu dobânzi aferente datoriei publice; este utilizat în analiza sustenabilității politicii fiscale.

Deficit cvasi-fiscal – reprezintă cheltuielile înregistrate în sectorul public, dar necontabilizate în buget; este vorba îndeosebi despre pierderi în activitatea întreprinderilor de stat neperformante, care se regăsesc sub forma obligațiilor restante către bugetele și utilitățile publice.

Deficit de cont curent – apare atunci când importurile totale de bunuri, servicii și transferuri ale unei țări sunt mai mari decât exporturile de bunuri, servicii și transferuri ale acelei țări; în această situație, țara respectivă devine un debitor net pentru restul lumii.

Deflator PIB – indicator ce reflectă modificarea prețurilor bunurilor și serviciilor din componența PIB; se calculează ca raport între PIB în prețurile anului curent și PIB în prețurile anului de bază.

Deviație PIB – indicator ce măsoară diferența dintre PIB efectiv al unei economii și PIB potențial; se mai folosește și termenul de *output-gap*.

Dezangajare automată – O parte din angajamentul bugetar este dezangajat automat de Comisia Europeană dacă rămâne neutilizat sau dacă nu s-a primit nicio cerere de plată până la sfârșitul celui de-al treilea an de la asumarea angajamentului bugetar. Diferența dintre cele două valori (cea alocată și cea transmisă spre rambursare la Comisie) se pierde prin aplicarea procedurii de dezangajare automată.

Dezinflație – proces de reducere a ratei inflației.

Economie subterană – activitate economică legală, dar ascunsă autorităților publice pentru a evita plata impozitelor și taxelor, a contribuțiilor sociale sau pentru a evita respectarea standardelor legale de pe piața muncii și a altor proceduri administrative.

Eurosistem – sistemul bancar central al zonei euro. Cuprinde Banca Centrală Europeană și băncile centrale naționale ale acelor state membre ale UE a căror monedă este euro.

Fondul de Coeziune (FC) – Instrumentul financiar care sprijină investițiile în domeniul infrastructurii de transport și mediu.

Fondul de rezervă bugetară la dispoziția guvernului – sume la dispoziția guvernului ce se repartizează unor ordonatori principali de credite ai bugetului de stat și ai bugetelor locale, pe bază de hotărâri ale guvernului, pentru finanțarea unor cheltuieli urgente sau neprevăzute apărute în timpul exercițiului bugetar.

Fondul European de Garantare Agricolă (FEGA) – fonduri europene de implementare a măsurilor de sprijin pentru producătorii agricoli.

Fondul European pentru Dezvoltare Regională (FEDR) – Fondul Structural care sprijină regiunile mai puțin dezvoltate, prin finanțarea de investiții în sectorul productiv, infrastructură, educație, sănătate, dezvoltare locală și întreprinderi mici și mijlocii.

Fondul Social European (FSE) – Fondul Structural destinat politicii sociale a UE, care sprijină măsuri de ocupare a forței de muncă și de dezvoltare a resurselor umane.

Impozit – prelevare obligatorie, fără contraprestație imediată, directă și nerambursabilă, pentru satisfacerea necesităților de interes general.

Impuls fiscal – impactul politicii fiscale discreționare asupra cererii agregate. Acesta se calculează ca variație a balanței structurale față de perioada anterioară; o valoare pozitivă corespunde unei politici fiscale expansioniste, în timp ce o valoare negativă corespunde unei politici fiscale restrictive.

Indice armonizat al prețurilor de consum – indice de prețuri de consum a cărei metodologie a fost armonizată între țările din UE; pe baza acestui indice se exprimă obiectivul de inflație al Băncii Centrale Europene și se determină rata inflației în zona euro.

Indice de eficiență a taxării – indice pe baza căruia se măsoară eficiența colectării taxelor și impozitelor. Se determină ca raport între rata implicită de taxare și cota legală de impozitare.

Inflație – reflectă creșterea persistentă și generalizată a prețurilor și se măsoară, de regulă, prin intermediul indicelui prețurilor de consum.

Mecanismul Cursului de Schimb II (MCS II) – aranjamentul privind cursul de schimb instituit la 1 ianuarie 1999, care constituie cadrul cooperării în domeniul politicii cursului de schimb între Eurosistem și statele membre ale UE a căror monedă nu este euro. Deși participarea la MCS II este voluntară, statele membre cu derogare trebuie să participe la acest mecanism. Aceasta înseamnă stabilirea parității centrale între cursul de schimb al respectivei monede naționale față euro și a unei marje de fluctuație față de paritatea centrală. Marja standard de fluctuație este plus/minus 15%, dar la cerere, se poate conveni o marjă mai îngustă.

Obiectivul pe termen mediu (OTM) – reprezintă obiectivul pe termen mediu privind poziția bugetară și diferă pentru fiecare stat membru UE. Pentru statele ce au adoptat moneda euro sau se află în Mecanismul Cursului de Schimb II, acesta este -1% din PIB sau surplus bugetar. Reevaluarea obiectivelor pe termen mediu se face o dată la patru ani sau atunci când se adoptă o reformă structurală majoră.

Metodologie cash – presupune înregistrarea veniturilor în momentul în care acestea sunt efectiv primite și a cheltuielilor la momentul efectuării plății.

Metodologie ESA 2010 (*European System of National and Regional Accounts*) – Sistemul European de Conturi Naționale și Regionale reprezintă un cadru de raportare contabilă folosit la nivel internațional pentru descrierea sistematică și detaliată a unei economii (a unei regiuni, a unei țări sau a unui grup de țări), a componentelor sale și a relațiilor sale cu alte economii; Standardul ESA 2010 are ca principale diferențe față de metodologia națională (*cash*) înregistrarea veniturilor și cheltuielilor în sistem *accrual* (pe bază de angajamente, nu de plăți efective, precum în sistemul *cash*). Metodologia ESA 2010 înlocuiește metodologia ESA 95, fiind adoptată în anul 2013.

Ofertă agregată – reprezintă ansamblul bunurilor și serviciilor oferite pe piața națională de către toți agenții economici, autohtoni și străini. Altfel spus, oferta agregată reprezintă producția totală internă de bunuri economice plus oferta străinătății (importurile).

Pactul de Stabilitate și Creștere (PSC) – constă din două regulamente ale Consiliului UE: primul referitor la „întărirea supravegherii pozițiilor bugetare și întărirea supravegherii și coordonării politicilor economice” și al doilea, referitor la „accelerarea și clarificarea aplicării procedurii deficitului excesiv”, precum și dintr-o rezoluție a Consiliului European privind PSC adoptată la întâlnirea la nivel înalt de la Amsterdam din data de 17 iunie 1997. Mai exact, se solicită poziții bugetare aproape echilibrate sau în surplus ca obiectiv pe termen mediu al statelor membre, deoarece aceasta le-ar permite să facă față fluctuațiilor ciclice normale și să mențină deficitul bugetar sub valoarea de referință de 3% din PIB. Conform PSC, țările care participă la Uniunea Economică și Monetară trebuie să prezinte programe anuale de stabilitate, în timp ce țările neparticipante trebuie să prezinte programe anuale de convergență.

Pactul Euro Plus – este cunoscut și ca Pactul pentru Competitivitate și are ca obiectiv stabilitatea zonei euro, statele membre angajându-se să ia măsuri pentru stimularea competitivității, a angajării forței de muncă și consolidarea finanțelor publice.

Plafon anual de cheltuieli – sumă maximă, stabilită prin lege, ce poate fi alocată pentru o anumită categorie de cheltuielile guvernamentale în decursul unui an.

Pilonul 1 de pensii – denumire dată sistemului de pensii administrate de către stat; deține un caracter obligatoriu și se bazează pe redistribuirea banilor încasați pe parcursul unui exercițiu bugetar, sistem de tip „*pay as you go*” (angajații plătesc acum pentru pensionarii de acum).

Pilonul 2 de pensii – denumire dată sistemului de pensii administrate privat; deține un caracter obligatoriu pentru angajații cu o vârstă mai mică de 35 de ani de la momentul introducerii sale (2007), și are ca scop asigurarea unei pensii private, care suplimentează pensia acordată de sistemul public. Contribuțiile la fondurile de pensii private sunt nominale și, imediat după ce sunt virate în contul salariatului, devin proprietatea acestuia.

PIB potențial – nivelul PIB real care poate fi produs de economie fără a genera presiuni inflaționiste; PIB potențial este determinat pe termen lung de factori fundamentali: organizarea economiei, capacitatea productivă a economiei determinată de tehnologie și factori demografici ce afectează forța de muncă etc.

PIB real – reprezintă valoarea bunurilor și serviciilor finale, produse într-o economie, într-o anumită perioadă, ajustată cu creșterea prețurilor. Dinamica PIB real este folosită pentru a măsura creșterea economică a unei țări.

Politică bugetară – politica financiară a statului în materie de cheltuieli publice; politica de alocare a resurselor publice.

Politică fiscală – politica prin care se dorește influențarea economiei folosind ca instrument sistemul de taxe și impozite.

Politică fiscală anticiclică – conduită a politicii fiscale care are rol de stabilizator al ciclului economic și care contribuie la diminuarea fluctuațiilor ciclice și a presiunilor inflaționiste din partea excesului de cerere.

Politică fiscală expansionistă – conduită a politicii fiscale care are ca efect accelerarea ritmului de creștere a cererii agregate și posibilă amplificare a presiunilor inflaționiste.

Politică fiscală prociclică – conduită a politicii fiscale care nu își îndeplinește rolul de stabilizator al ciclului economic, ci, dimpotrivă, contribuie la amplificarea fluctuațiilor ciclice și a presiunilor inflaționiste din partea excesului de cerere.

Politică monetară expansionistă – conduită a politicii monetare care are ca efect stimularea cererii agregate și o posibilă amplificare a presiunilor inflaționiste.

Politică monetară restrictivă – conduită a politicii monetare care constrânge cererea agregată în scopul scăderii inflației.

Prima de risc de țară – randament suplimentar solicitat de un investitor pentru a compensa riscul sporit pe care îl presupune efectuarea unui anumit plasament într-o țară. Aceasta este reflectată în cotațiile CDS care măsoară costul asigurării contra riscului de faliment.

Procedura de deficit excesiv (engl. Excessive Deficit Procedure - EDP) – componenta corectivă a Pactului de stabilitate și creștere, care impune sancțiuni în caz de necorectare promptă a deficitelor publice excesiv de ridicate (superioare valorii de referință de 3% din PIB la prețurile pieței) sau a datoriei publice excesiv de ridicată (peste 60% din PIB sau care nu se diminuează într-un ritm satisfăcător, respectiv de 1/20 din diferența dintre nivelul datoriei publice și pragul de 60%, ca o medie pe ultimii trei ani).

Program de ajustare – program economic detaliat, de obicei, susținut prin utilizarea resurselor FMI, bazat pe o analiză a problemelor economice ale țării în cauză și care prezintă politicile implementate deja și cele care urmează a fi implementate în vederea stabilizării în domeniile monetar, fiscal, al balanței de plăți, precum și la nivelul politicilor structurale, ca bază pentru o economie stabilă și a unei creșteri economice sustenabile.

Proxy – variabilă care estimează/aproximează și care înlocuiește o altă variabilă neobservabilă.

Punct de bază – unitate de măsură a ratelor de dobândă echivalentă cu 0,01%.

Rata dobânzii de politică monetară – reprezintă rata dobânzii utilizată pentru principalele operațiuni de piață monetară ale BNR. Actualmente, acestea sunt operațiunile repo pe termen de o săptămână, derulate prin licitație la rată fixă de dobândă.

Rata dobânzii de referință – începând cu 1 septembrie 2011, rata dobânzii de referință a Băncii Naționale a României este rata dobânzii de politică monetară, stabilită prin hotărâre a Consiliului de administrație al Băncii Naționale a României.

Rată implicită de taxare – reprezintă raportul dintre veniturile colectate pentru un anumit tip de impozit și baza aferentă de impozitare a acestuia.

Regulă fiscală – o constrângere pe termen lung asupra politicii fiscale prin limite numerice privind agregatele bugetare. Regulile fiscale au ca scop evitarea presiunilor generate de stimulente și cheltuieli în exces, mai ales în faza ascendentă a ciclului economic, astfel încât să se asigure responsabilitatea în gestiunea finanțelor publice și sustenabilitatea datoriei publice.

Redevență – remunerația plătită în schimbul obținerii folosinței sau a dreptului de folosință asupra obiectului unui drept de proprietate.

Rectificare bugetară – operațiune prin care se modifică bugetul în cursul exercițiului bugetar.

S0 – indicator compozit, de avertizare timpurie, care surprinde sustenabilitatea pe termen scurt a finanțelor publice (până la 1 an) prin intermediul analizei de tip semnale.

S1 – indicator al *gap* de sustenabilitate care arată creșterea taxelor sau reducerea cheltuielilor (ca procent din PIB) necesară pentru a atinge un nivel de 60% din PIB la sfârșitul perioadei analizate.

S2 – indicator al *gap* de sustenabilitate care indică nivelul efortului fiscal (pondere în PIB) necesar pentru a fi îndeplinită constrângerea bugetară intertemporală pe un orizont de timp infinit.

Semestrul european – reprezintă un instrument adițional de supraveghere preventivă a politicilor economice și fiscale ale statelor membre; reprezintă un ciclu anual de coordonare a politicilor economice și bugetare, care are loc în primele șase luni ale anului, cu scopul de a identifica dezechilibrele apărute sau iminente care ar încălca normele stabilite de Pactul de Stabilitate și Creștere.

Sezonalitate – tiparul fluctuațiilor în evoluția unei variabile economice care apar sistematic în anumite perioade ale anului.

Soldul bugetului de stat – indicator ce arată diferența între veniturile bugetare totale și cheltuielile totale.

Soldul primar al bugetului general consolidat – diferența dintre veniturile și cheltuielile bugetului general consolidat, din care au fost deduse plățile de dobânzi aferente datoriei publice.

Spațiu fiscal – 1. reprezintă diferența dintre nivelul datoriei publice curente și un nivel limită al datoriei publice, nivel ce nu implică creșterea costului de finanțare a deficitului și care ține cont de evoluția istorică a ajustării fiscale; 2. resursele financiare disponibile pentru cheltuieli suplimentare necesare în vederea realizării proiectelor de dezvoltare.

Stabilizatori automați – instrumente de autoreglare a economiei, având scopul reducerii fluctuațiilor economice; de exemplu: impozitarea în cote procentuale proporționale, ajutoarele sociale pentru șomaj.

Strategie fiscal-bugetară – documentul de politică publică ce stabilește obiectivele și prioritățile în domeniul fiscal-bugetar, țintele veniturilor și cheltuielilor bugetului general consolidat și ale bugetelor componente ale bugetului general consolidat, precum și evoluția soldului bugetului general consolidat pe o perioadă de trei ani.

Sustenabilitate fiscală – un set de politici este sustenabil în cazul în care statul debitor este capabil să onoreze plățile aferente serviciului datoriei sale, fără a fi necesară în viitor o corecție abruptă a soldului bugetului general consolidat.

Swap – schemă de compensare în lanț a obligațiilor restante față de BGC; operațiune prin care se realizează stingerea obligațiilor bugetare restante, cu impact echivalent pe venituri și pe cheltuieli.

Taxă – reprezintă suma plătită de o persoană fizică sau juridică, de regulă, pentru serviciile prestate acesteia de către un operator economic, o instituție publică sau un serviciu public.

Taxa clawback – taxă aplicată în industria farmaceutică ce presupune ca toți producătorii de medicamente să contribuie la finanțarea sistemului public de sănătate cu o parte din profitul realizat în urma vânzărilor de medicamente compensate care depășesc suma alocată acestora de la Fondul Național Unic de Asigurări Sociale de Sănătate.

Țintă de inflație – obiectivul de inflație asumat de băncile centrale care au adoptat strategia de țintire directă a inflației. Ținta se poate exprima printr-un nivel fix al inflației și/sau printr-un interval de variație. În România, BNR își stabilește ținta de inflație sub forma unui interval de variație de +/-1 punct procentual în jurul țintei.

Variabile nominale – variabile exprimate în prețuri curente.

Variabile reale – variabile exprimate în prețuri constante (în prețurile unui an de bază).

Venituri fiscale – reprezintă veniturile colectate de stat prin impozitare; în componența acestora, sunt incluse: impozitul pe venit, profit și câștiguri din capital, impozitele și taxele pe proprietate, impozitele și taxe pe bunuri și servicii, taxele pe utilizarea bunurilor, autorizarea utilizării bunurilor sau pe desfășurarea de activități, impozitul pe comerțul exterior și tranzacțiile internaționale, alte impozite și taxe fiscale, contribuțiile la asigurările sociale.

Venituri nefiscale – reprezintă resursele bănești care provin din alte surse decât impozitarea, cum ar fi: redevențe, viramente din profitul companiilor de stat, amenzi, tarife etc.